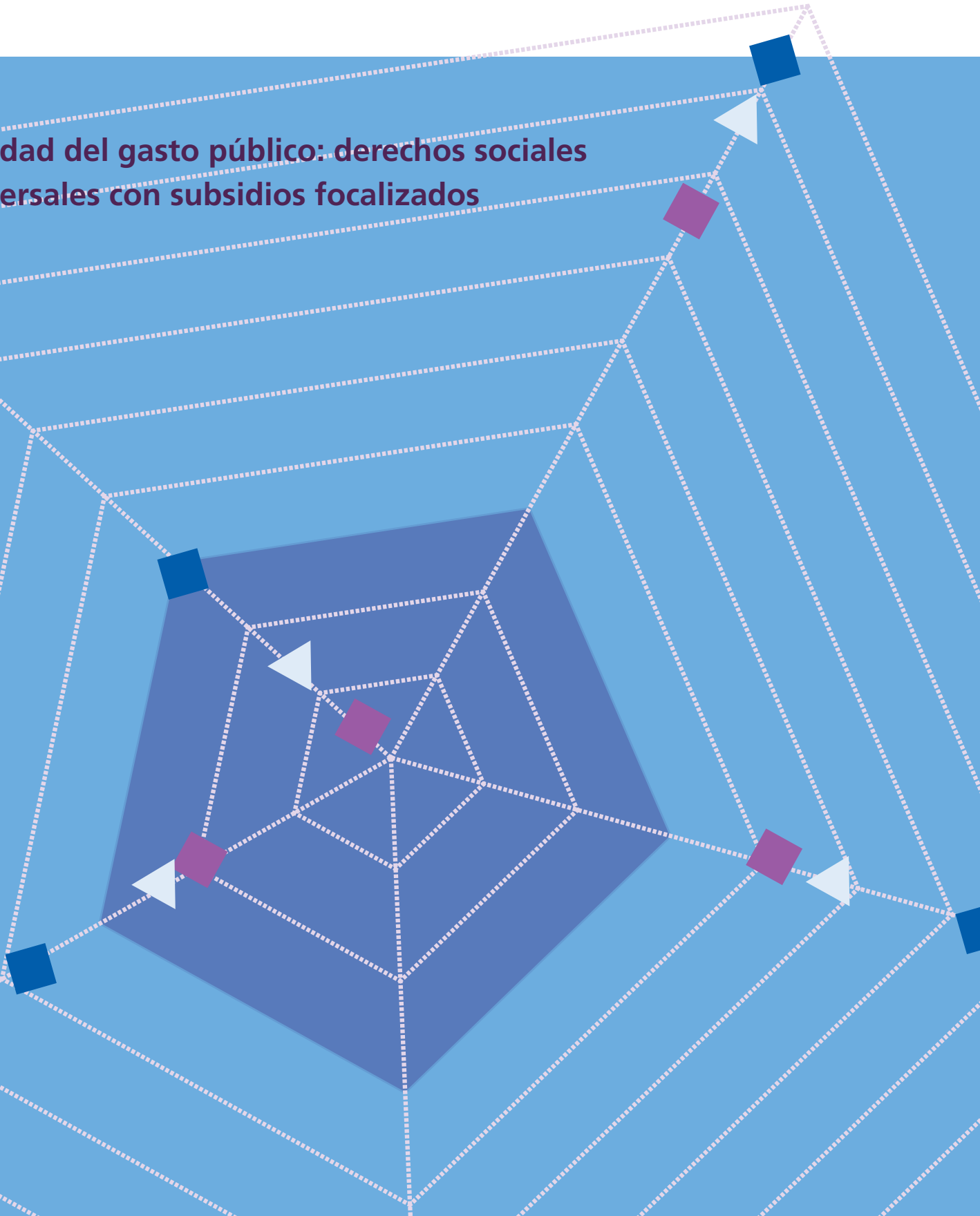


# INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO 2011



**Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados**



**Informe sobre Desarrollo Humano**  
**México 2011**

Informe sobre Desarrollo Humano México 2011

[www.undp.org.mx/desarrollohumano](http://www.undp.org.mx/desarrollohumano)

Copyright © 2011

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ISBN en trámite

*Diseño editorial:* Galera

*Corrección de estilo:* Jorge Navarajo

Impreso en México | Printed in Mexico

por Producción Creativa

Mayo 2011

Tiro: 1,500 ejemplares

# Informe sobre Desarrollo Humano México 2011



*Medio Siglo en México*



**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
México**

**Magdy Martínez-Solimán**  
Representante Residente

**Oficina de Investigación en Desarrollo Humano,  
PNUD México**

**Rodolfo de la Torre García**  
Coordinación General de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, México

**Ahuitzotl Héctor Moreno Moreno**  
Coordinación de Investigación y Análisis

**Cristina Rodríguez García**  
Coordinación de Análisis de Coyuntura y Proyectos Especiales

**Reynaldo Rivas Rivera**  
Coordinación Administrativa

**Wendy Sánchez Núñez**  
Análisis de Coyuntura y Proyectos Especiales

**Larisa Mora Aguilar**  
Análisis de Desarrollo Humano

**Andrea Escobedo Lastiri**  
Análisis de Políticas Públicas

**Perla Praz Becerril**  
**David Baca Grande**  
**Pamela Mendoza Yamashiro**  
Asistentes de Investigación

**Pholet Martínez Ávila**  
Asistente de Administración

**Patricia Villegas Rodríguez**  
Asistente



## Equipo del Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011

### Coordinador General y Autor Principal

**Rodolfo de la Torre García**

PNUD México- CIDE

### Coordinación de Investigación, Redacción y Edición

**A. Héctor Moreno M.**

OIDH, PNUD México

### Investigación y Estadísticas

**Larisa Mora Aguilar**

OIDH, PNUD México-ITAM

**Wendy Sánchez Núñez**

OIDH, PNUD México

### Redacción y Edición

**Alfredo González Reyes**

PNUD México

**Gabriela Cordourier Real**

PNUD México

**Cristina Rodríguez García**

OIDH, PNUD México

**Perla Praz Becerril**

OIDH, PNUD México

### Asistentes de Investigación

**David Baca Grande**, OIDH

**Pamela Mendoza Yamashiro**, OIDH

### Consultor Principal

**John Scott**

CIDE

### Consultores

**Carlos Mancera Corcuera**

Valora

**Gabriel Martínez**

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

**Jorge Ortega González**

Consultor PNUD

**Susan W. Parker**

Spectron

**Eduardo Rodríguez-Oreggia**

Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP)/Tecnológico de Monterrey (CEM)

**Lucrecia Santibañez**

Fundación IDEA

**Sandra G. Sosa Rubí**

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)

**César Velásquez**

Universidad Iberoamericana (UIA)

### Colaboración Especial

**Mónica Orozco**

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.





**Consejo Asesor**

**Eduardo Bohórquez López**

Fundación Este País

**Rolando Cordera**

Universidad Nacional Autónoma de México

**Fernando Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS Occidente)

**Mauricio Hernández Ávila**

Secretaría de Salud

**Gonzalo Hernández Licona**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

**Sofía Frech López Barro**

Presidencia de la República

**Marco Antonio Paz Pellat**

Secretaría de Desarrollo Social

**Alejandro Ramírez Magaña**

Organización Ramírez

**Miguel Székely Pardo**

Instituto de Innovación Educativa, Tecnológico de Monterrey (Campus Santa Fe)

**Carlos Urzúa Macías**

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

**Félix Vélez Fernández-Varela**

Consejo Nacional de Población (CONAPO)

# Prefacio

Pocos instrumentos del Estado tienen el poder redistributivo que tiene el gasto público. Sin duda, es gracias a las políticas públicas del Estado que a lo largo del siglo XX, México dejó de ser un país con una tasa de analfabetismo de 80%, una tasa de mortalidad infantil de 25% y una esperanza de vida al nacer de apenas 30 años, para convertirse en una nación con analfabetismo de 10%, mortalidad infantil menor a 2% y una esperanza de vida de 75 años. Este progreso social sin parangón en la historia se vincula con el gasto en educación, salud y seguridad social.

Este informe trata de profundizar en esta realidad general y positiva para indagar más a fondo a quién beneficia el gasto público, en qué medida lo hace y a partir de qué criterios podría evaluarse cómo las administraciones asignan el presupuesto. El documento aplica el enfoque del desarrollo humano, que sitúa en el centro de su análisis la libertad individual para elegir lo que queremos ser en la vida, para revelar dónde subsisten los mayores problemas y cuáles son las soluciones capaces de potenciar los principales aciertos.

*Hacer efectivos los derechos sociales universales y focalizar los subsidios* es hacia donde apuntan los hallazgos de este documento que muestra signos alentadores de cambio y posibilidades claras de mejora. Este informe sugiere una amplia gama de acciones específicas para políticas en el ámbito de la educación, de la salud o de las transferencias al ingreso de los hogares. Entre estas acciones se cuenta el reformar integralmente los sistemas de seguridad y de protección social con base en un paquete básico no contributivo universal, eliminar subsidios generalizados al consumo y sustituirlos con subsidios focalizados, así como orientar la atención hacia la equidad en la calidad de la educación.

Esta iniciativa invita pues a renovar un debate que esperamos interese tanto a la población en general, a la que el gasto público afecta, como a tomadores de decisión, quienes pueden orientarlo en una u otra dirección. El informe no se detiene en el diagnóstico,

sino que ofrece una reflexión sobre los objetivos a alcanzar y los medios para hacerlo, entre los más importantes: *profundizar la democracia efectiva y avanzar en la rendición de cuentas*. Además, el documento plantea propuestas concretas como la necesidad de una adecuada representación de los intereses ciudadanos, posiblemente mediante la reelección inmediata de los legisladores o fortaleciendo, particularmente en las entidades federativas, la capacidad del poder legislativo para revisar, discutir, negociar y decidir el presupuesto público.

El informe expone la necesidad de analizar con mayor profundidad la distribución del gasto público entre los diferentes grupos de población que conforman al heterogéneo México del siglo XXI. De esa manera, algunos de los hallazgos trascienden los límites naturales que impone el alcance de una sola publicación y se presentan en iniciativas paralelas. Tal ha sido el caso del documento “Las Mujeres y el Presupuesto Público en México” y el primer “Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas”. Ambos esfuerzos fueron posibles gracias a la decidida participación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Mejorar la asignación del gasto público con criterios de equidad requiere de un diagnóstico claro que también sirva de guía para involucrar a los ciudadanos en la discusión, el monitoreo y la evaluación de dicho gasto. El informe ha sido capaz de presentar un análisis por rubros (salud, educación y transferencias al ingreso), por niveles (federal, estatal, municipal y hogares), y atendiendo el marco institucional en el que interactúan los actores que hacen posible una determinada asignación del gasto. Estos análisis más detallados buscan ofrecer a los ciudadanos elementos suficientes que promuevan una participación informada.

El Informe recomienda orientar la mirada más allá del ingreso y trascender el análisis territorial del desarrollo humano. Para

llevar el análisis del gasto público al nivel de hogares e individuos fue necesario desarrollar un ejercicio heurístico que permitiera el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en ese nivel de agregación. Esta experiencia ya se cuenta entre los documentos de apoyo del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2010 y ha dado pie al documento “El IDH en hogares e individuos en México 2008”. Otras innovaciones relevantes de este informe son la implementación de índices de equidad vertical y horizontal, el uso del coeficiente de concentración para sintetizar el sesgo distributivo del gasto o las propuestas para detectar, mediante distintos criterios, el grado de carencias de la población con base en su nivel de desarrollo humano.

Con ésta publicación intentamos ofrecer un instrumento donde el rigor no desemboque en opacidad. Sin menoscabo del análisis duro, hemos querido dirigir nuestros mensajes también al jefe o a la jefa del hogar, a los estudiantes, a los adultos mayores, a los empresarios/as, a los trabajadores/as y en general a los ciudadanos/as, pues son quienes están al centro del concepto de desarrollo humano impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990.

En síntesis, el Cuarto Informe Sobre Desarrollo Humano en México ofrece información útil para el diseño y evaluación de políticas públicas orientadas a promover la equidad mediante el principal instrumento con el que dispone el Estado, el Presupuesto. Ofrece un diagnóstico claro, propone un conjunto de metas posibles y sugiere algunos medios para alcanzarlas. Atendemos pues al mandato de las Naciones Unidas para promover la expansión de la libertad de las personas, la igualdad de oportunidades y la aspiración por una sociedad más justa y equitativa.

**Magdy Martínez-Solimán**  
Representante Residente  
PNUD México



# Agradecimientos

El equipo de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) quiere agradecer la estrecha colaboración institucional de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) así como la información y comentarios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y del Consejo Nacional de Población (Conapo).

Asimismo, el equipo desea agradecer de manera particular a Carlos Anzaldo, Ricardo Aparicio, Elsa Barrera, Michel Del Campo, Jimena Espinosa, Ana González, Maite Guijarro, Carolina Izaguirre, Olga Georgina Martínez, Lilia Meza, Magdalena Ortiz Salomón, Alejandra Ríos-Cázares, Beatriz Rodríguez, Sergio Sosa, Laura Sour y Almudena Suárez por el apoyo de información, comentarios y sugerencias. Por la información compartida también queremos agradecer a Paloma Villagómez, Marisela Calderón, Lourdes Mosqueda, Jaime Rodríguez, Luis Sicardo, Eduardo Ríos, Rafael Freyre y Juan Enrique García. También, agradecemos los comentarios del equipo de la *Human Development Report Office*, a cargo de Jeni Klugman, al documento de investigación *Advances in sub national measurement of the Human Development Index: The case of Mexico*, que contiene una parte de la metodología empleada en el presente trabajo y que fue realizado como apoyo al informe mundial de desarrollo humano 2010 *The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*.

El contenido de esta publicación también se enriqueció con las acotaciones recibidas en las reuniones de la Red sobre Desarrollo Humano en Uruguay, Perú y México; en el “Simposio Veracruzano de Otoño ¿Qué tan público es el espacio público?” en noviembre de 2008, en Xalapa, particularmente de Mauricio Merino; en el “Seminario Internacional sobre la Medición del Progreso y el Bienestar Social” realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas durante septiembre de 2010 y también durante ese mes en el “Seminario de Análisis e Incidencia

de Políticas Públicas” en el Tecnológico de Monterrey (Campus Estado de México) particularmente de Eduardo Rodríguez-Oreggia; en el “Seminario programas sociales y elecciones en México: una agenda para el desarrollo y la democracia” organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en noviembre de 2010; asimismo a Gisela Robles, Stephen Lew y a los asistentes, en marzo de 2011, al *Graduate Seminar in Economics and Political Economy of Latin America* en la *Queen Elizabeth House* de la Universidad de Oxford.

Expresamos también nuestro agradecimiento a Magdy Martínez-Solimán por la confianza depositada en el equipo encargado del presente documento, así como a Arnaud Peral, Jafet Enríquez, Claudio Próvidas, Grisel Campuzano y Elba Demerutis. Nuestros colegas de PNUD constituyen, desde luego, un apoyo sustantivo cotidiano por el cual queremos agradecerles a Diego Antoni, Enrique Aguilar, Daniel Alcántar, Alan Alor, Verania Chao, Alberto Camarena, Alberto Cruz, Arturo Fernández, Emilio Mendoza, Paola Gómez, Marcos Hernández, Alejandra Ledesma, Angélica López, Ana María López, Guadalupe López, Patricia Marrón, Isela Martínez, Claudia Medina, Arely Miranda, Bertha Mata, Karem Pantim, Erick Solano, Anwar Suárez, Brenda Tagle, Nayeli Torres, Ana del Toro, Cristian Valverde y Mariana Vélez.

Agradecemos también a Jorge Navarrijo por su apoyo en la corrección de estilo, a José Luis Lugo y a su equipo de Galera por el diseño editorial y a Pedro Carrasco por el trabajo de impresión. Hemos explorado nuevas maneras de transmitir los contenidos de esta publicación para hacerlos más próximas al público en general, así que deseamos agradecer a Paddy Coulter, Director de comunicaciones de la *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI), así como a Gisselle Méndez y Jorge Macías de *Códice* por ayudarnos a implementarlas. Finalmente, el equipo agradece a todos aquellos que participaron de manera directa o indirecta en la realización del mismo, y asume la responsabilidad por cualquier error u omisión.



# Resumen ejecutivo

## DERECHOS SOCIALES UNIVERSALES CON SUBSIDIOS FOCALIZADOS

El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011* examina la equidad con que se asigna el gasto público. Analiza su distribución por rubros (salud, educación y transferencias al ingreso), por niveles de gobierno (federal, estatal, municipal), y el marco institucional que permite su asignación discrecional. Los hallazgos apuntan a que el centro de atención de las políticas de gasto en desarrollo humano debe ser: *hacer efectivos los derechos sociales universales y focalizar los subsidios*.

El informe pone énfasis en el gasto en desarrollo humano, es decir, en el que está más ligado a las capacidades básicas de las personas, salud, educación y obtención de recursos para una vida digna. Posteriormente, identifica el sesgo distributivo del gasto público en los diferentes niveles de gobierno al incorporar criterios explícitos para guiar su posible asignación y evaluar la manera en que favorece o no a quienes mayor rezago presentan, así como la forma en que se afecta diferenciadamente a quienes en principio son iguales. A partir de esos elementos el informe documenta con detalle dónde se encuentran los aciertos y dónde se encuentran los mayores problemas para ayudar a reducir la desigualdad del desarrollo en México.

El informe encuentra que el costo de una educación con problemas de calidad, una seguridad social que encarece el trabajo formal y los subsidios generalizados altamente inequitativos son particularmente problemáticos. Sin embargo, el impacto real del gasto público en México está lejos de ser conocido. Aún no se cuenta con información completa y consistente de muchos de sus componentes y buena parte de las decisiones presupuestales son vulnerables ante grupos de presión, particularmente en las entidades federativas y los municipios. Por

ello, los ciudadanos carecen de elementos suficientes para establecer si el presupuesto público obra en su beneficio, si se desembolsa con transparencia y si no sirve sistemáticamente a intereses corporativos o partidistas. Así, resulta imperante que el ejercicio del presupuesto público, y el quehacer político en torno a él, respondan cercanamente a los intereses ciudadanos mediante mejores mecanismos de rendición de cuentas, tanto administrativos como políticos.

## GASTO PÚBLICO PARA LA EXPANSIÓN EQUITATIVA DE LAS CAPACIDADES INDIVIDUALES

El gasto gubernamental puede ampliar el conjunto de oportunidades de vida para los individuos. Sin embargo, si los recursos aportados no generan un valor adicional, como calidad educativa o confiabilidad en los servicios de salud, o si no favorecen a los grupos con mayores desventajas sociales, el gasto gubernamental puede representar también un derroche para la sociedad. Un mayor gasto social no tendrá impacto sobre el desarrollo humano si existen distorsiones en la transmisión de las preferencias ciudadanas sobre la ejecución del gasto público, tales como la corrupción, la presencia de fuertes presiones grupales o una baja calidad de la burocracia.

Un elemento esencial del desarrollo humano es la igualdad de oportunidades, para lo cual la intervención del Estado resulta crucial: promoviéndola donde ésta no existe y conservándola cuando se presenta. El capítulo 1 detalla la manera en que la equidad del gasto público debe ir más allá de la consideración de los beneficiarios por estratos de ingreso y tomar en cuenta



indicadores no monetarios de carencias o necesidades. Esto conduce naturalmente a los principios de equidad vertical (tratar de manera distinta a los diferentes) y horizontal (tratar de la misma forma a los iguales) a partir de un enfoque de desarrollo humano.

Por otro lado, se observa que la pluralidad política a nivel federal ha conducido a que los acuerdos presupuestales se negocien entre un gran número de actores políticos, lo cual disminuye las posibilidades de actos de corrupción o de atender las necesidades sólo de ciertos grupos. Sin embargo, a nivel local, no hay elementos que permitan asumir que los gobiernos estatales enfrentan restricciones similares.

Mientras que hoy en día el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México (Coneval) se ha encargado de evaluar y transparentar los programas sociales federales, no se conocen de la misma forma los resultados de los programas y de las políticas de desarrollo social en estados y municipios, pues no ha habido una evaluación externa sistemática. Esta situación conlleva a plantear que las autoridades locales creen sistemas de evaluación externos para mejorar sus herramientas de política pública y la rendición de cuentas. De no cambiar este estado de las cosas, la evaluación del funcionamiento del gasto público en estados y municipios no podrá dar conclusiones certeras que fomenten su mejora.

### **LA EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL Y LOCAL: ¿SE ASIGNAN MAYORES RECURSOS A QUIEN MÁS LOS NECESITA?**

Mientras que el gasto federal en educación se dirige en mayor medida a los más pobres por ingreso, el gasto en salud y las transferencias al ingreso se concentran en los más ricos. Si en lugar del ingreso se toma al Índice de Desarrollo Humano (IDH) como referencia, surge un nuevo panorama en donde el gasto educativo ya no es progresivo mientras que el gasto en salud y las transferencias resultan ser menos regresivos. En ambos casos, la distribución del denominado gasto federal en desarrollo humano promueve la desigualdad en vez de corregirla.

El capítulo 2 amplía este diagnóstico al examinar el gasto federal descentralizado: los Ramos 28 (Participaciones) y 33 (Aportaciones). Por ejemplo, para 2005 se encuentra que el Ramo 28 favoreció a las entidades federativas con mayores ingresos y con mayores niveles de desarrollo humano, mientras que el Ramo 33 se concentró en las de menores recursos y desarrollo. En balance, el gasto federal descentralizado total de las entidades federativas muestra una progresividad muy limitada.

Una conclusión similar se encuentra en los gastos municipales. Casi la mitad de las entidades tienen asignaciones de gasto entre sus municipios de carácter regresivo, por lo que este gasto no parece contribuir a la reducción de la desigualdad que existe

entre éstos. A su vez, el examen a nivel municipal del Ramo 28 y el 33 muestra cierta progresividad en ambos rubros; sin embargo, las asignaciones de estos gastos dejan prácticamente sin cambio la desigualdad entre los municipios del país.

De manera complementaria, al realizar comparaciones entre las distribuciones del gasto observado y las sugeridas para disminuir el rezago detectado en desarrollo humano, las Aportaciones federales a los municipios son las que presentan la menor diferencia, mientras el gasto federal en desarrollo humano y el gasto total ejercido por los municipios se constituyen como aquéllos que actúan en mayor medida en contra de la equidad vertical y horizontal.

De esta forma, tanto a nivel del gasto federal, como del presupuesto que se asigna al interior de cada entidad federativa, existe un amplio potencial para convertir los recursos públicos en un elemento que contribuya a una mayor equidad.

### **SALUD Y GASTO PÚBLICO: DE UN SISTEMA FRACCIONADO Y DESIGUAL A UNO UNIVERSAL DE CALIDAD**

México carece de un sistema universal de atención a la salud: el gasto público por beneficiario es 50% mayor para la población asegurada (PA) que para la no asegurada (PNA). Este sesgo en favor de la PA implica regresividad en el acceso a los servicios públicos de salud, mientras la asignación de recursos fiscales a favor de la PNA implica progresividad en el financiamiento de estos servicios.

Existen considerables diferencias entre los indicadores de los grupos más ricos y más pobres que apuntan a la gravedad de las condiciones de salud ligadas a la pobreza extrema. En México se ha registrado una reducción de la incidencia de hogares con gastos empobrecedores por motivos de salud, sin embargo, la proporción de estos hogares es considerablemente alta y persistentemente menor entre la población asegurada. Este hecho sugiere que a pesar de que el gasto público está cumpliendo sus objetivos fundamentales aún es necesario realizar mayores esfuerzos.

Mientras los servicios para la PNA siguen de cerca a los indicadores de necesidad en materia de salud, el gasto total en servicios de salud se distancia de ellos. También se observa una considerable falta de equidad vertical del gasto en salud de las entidades federativas en general, excepto en el gasto federal descentralizado para salud (FASSA). Estos resultados confirman que, fuera de los fondos del Ramo 33, no parecen existir criterios que privilegien la equidad en la asignación del gasto en salud.

En cuanto a la equidad horizontal, el gasto total asigna un trato preferencial a las entidades federativas con mayor ingreso ante iguales necesidades de salud. Desviaciones menores, pero no muy distantes a las del gasto total, ocurren para el gasto fe-

deral y para las Aportaciones de las entidades en cuanto al gasto en salud. En contraste, las asignaciones del FASSA están muy cercanas a una equidad horizontal plena y, nuevamente, fuera del Ramo 33, no parecen existir criterios de equidad horizontal en la asignación del gasto en salud a las entidades federativas.

Al poner en un contexto internacional la posición alcanzada por México frente a otros países de la región, el capítulo 3 encuentra que a pesar de la reducción en la regresividad del gasto, el país aún se encuentra entre aquellos con los sistemas de salud pública más inequitativos de la región.

### **LA EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN: DE LA COBERTURA A LA CALIDAD**

El sistema educativo de México ha logrado una cobertura casi universal de la educación primaria; sin embargo, resulta notoria la cobertura restringida hacia el final de la educación básica, y sigue vigente el reto histórico de ampliarla en educación media superior que, a diferencia de otros países, es relativamente baja.

El capítulo 4 muestra que más del 75% del financiamiento de la educación en México proviene de recursos públicos y que el 90% del costo de los servicios de educación básica en México se origina en el pago de salarios a maestros. De esta manera, la proporción de recursos que se destina a otros insumos para el proceso de enseñanza-aprendizaje resulta limitado y se refleja en el equipamiento de las escuelas a las que acuden los niños y niñas más pobres, que frecuentemente no cuentan con electricidad, baño, pisos limpios, libros ni computadoras. Esta situación genera mayores desigualdades, ya que, además, las escuelas a las que asisten los estudiantes de mayor ingreso tienen directores y profesores que perciben un mayor salario, acumulan mayor educación y experiencia y tienen una proporción profesor/alumnos más favorable que los estudiantes con menores recursos.

Por nivel educativo se observa que el gasto en primaria ha aumentado su progresividad de manera continua desde 1992, mientras que la educación secundaria ha avanzado hacia una mayor progresividad debido a la expansión en la cobertura que generó el ser obligatoria. Por su parte, la educación media superior ha transitado de un esquema que tendía a favorecer a los estratos de ingreso más alto, a uno que asigna crecientes participaciones a los deciles con menores ingresos mientras que la educación superior, aunque muestra avances distributivos, es aún muy regresiva.

En términos generales el análisis de equidad vertical y horizontal del gasto federal en educación muestra que todos los niveles de educación tienen distribuciones que se asignan en proporción inversa a las necesidades educativas de las personas; ante iguales necesidades, se privilegia a las que más ingreso tienen. En otras palabras, la distribución agregada del gasto educativo registra

un sesgo en pro de las personas más educadas aunque esto es particularmente notable para la educación media superior y superior en donde no se observan indicios de equidad horizontal (ante iguales necesidades se asignan mayores recursos a quienes más ingresos tienen).

### **APOYOS DIRIGIDOS AL INGRESO Y CRITERIOS PARA SU FOCALIZACIÓN**

El capítulo 5 analiza cuatro tipos de transferencias públicas: subsidios agrícolas, pensiones, transferencias dirigidas y subsidios generalizados al consumo.

Entre los subsidios agrícolas destacan las transferencias de Procampo, cuya evaluación con base en sus registros administrativos muestra que apoya a los grandes productores. Sin embargo, si se analiza mediante el ingreso o el IDH de los hogares, su distribución es ligeramente progresiva.

El análisis de la distribución de las pensiones del IMSS y del ISSSTE muestra que su asignación se encuentra sesgada hacia las personas con mayores ingresos y desarrollo humano, aunque, por otra parte, se han implementado pensiones no contributivas para las personas de la tercera edad en situación de pobreza. Así, por un lado, las pensiones no contributivas benefician principalmente a los grupos de menor desarrollo humano, pero absorben apenas 0.1 por ciento del PIB. Por el otro, los sistemas públicos concentran la mayoría de sus beneficios en el quintil de mayores ingresos y representan un gasto público de 2.4 por ciento del PIB.

El análisis de la distribución de transferencias dirigidas muestra, en general, un deterioro significativo en su capacidad para llegar al 20% de la población con menores ingresos en años recientes. Sin embargo, los apoyos dirigidos, como el programa Oportunidades, aún tienen una distribución progresiva con un error de focalización muy reducido. Por esta razón este tipo de gasto alcanza uno de los niveles de progresividad más altos analizados en este informe.

En cuanto a los subsidios generalizados al consumo, destaca la regresividad de los apoyos a la electricidad y los combustibles. Por otro lado, a pesar de la progresividad del IVA en general, los bienes y servicios exentos representan un subsidio implícito a los más ricos que va en contra de un posible objetivo de mayor equidad.

El análisis de equidad vertical y horizontal del capítulo muestra un panorama en el que sólo el programa Oportunidades asigna mayores transferencias a los grupos que más lo necesitan o a las personas con menores ingresos, incluso excediendo las normas recomendadas. El resto de las transferencias tienen distribuciones que favorecen a quienes tienen necesidades relativamente menores y generan un trato desigual que opera a favor de la población con mayores recursos.

## DISCRECIONALIDAD Y FALTA DE TRANSPARENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Un indicador de la transparencia presupuestal en los estados es la publicación de los acuerdos de distribución de los fondos que asigna el Ramo 33 a los municipios. El capítulo 6 muestra que, en 2008, casi una tercera parte de las entidades, incluidos estados con un IDH menor al del promedio nacional, incumplió este requisito.

La definición del presupuesto es una corresponsabilidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo; no obstante, los pesos y contrapesos que aparecen con un gobierno federal sin mayoría no necesariamente ocurren en las entidades federativas, lo que concentra poder en el Ejecutivo estatal que puede propiciar la discrecionalidad en el manejo del dinero público. Las constituciones locales otorgan controles a las legislaturas de los estados para impedir tal situación, sin embargo, su uso es mínimo.

También, la evidencia muestra que no todas las entidades de fiscalización superior estatales están apoyadas por un marco institucional que garantice su imparcialidad y que éstas enfrentan serios retos en materia de recursos humanos y financieros para cumplir a cabalidad con las tareas de fiscalizar, lo cual provoca que las auditorías sean principalmente financieras, no de desempeño o de impacto.

El Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales revela que la mayor parte de los estados se sitúan en un nivel *medio* de posibilidades de gestión de políticas públicas, lo que muestra un amplio margen de mejora. Por ejemplo; 1) capacitar y profesionalizar a los funcionarios, 2) mejorar la recaudación local y 3) reforzar la rendición de cuentas.

Por otro lado, la evaluación de la política social es una medida complementaria para reducir el uso discrecional del dinero público, pero esta herramienta se ve limitada por la ausencia de marcos normativos, la falta de entes evaluadores sin sesgos partidistas o por limitadas facultades de los consejos de evaluación para guiar la política pública.

Ante este escenario, la reelección legislativa inmediata se propone como un importante instrumento para fortalecer la capacidad de diseñar y debatir los asuntos presupuestales, así como para promover el control del poder Ejecutivo. Además, la reelección legislativa otorgaría a los legisladores la oportunidad de establecer un vínculo de responsabilidad con los ciudadanos al establecer la posibilidad de que estos premien o castiguen el desempeño de sus representantes.

## LAS METAS Y LOS MEDIOS

Pese a los avances en la distribución de los recursos públicos en los últimos años, México tiene un gasto público que aún representa una oportunidad perdida para promover una sociedad más equitativa. Por otra parte, el gasto público en México puede beneficiarse de una mayor transparencia en su planteamiento, ejercicio y resultados, pero con los elementos conocidos se devela un panorama en donde gastar más no significa obtener mejores resultados.

El marco institucional para el diseño, el seguimiento y la revisión del gasto público es deficiente para evitar su asignación con un importante componente de discrecionalidad. Esto ayuda a entender por qué el gasto total per cápita ejercido en las entidades federativas se concentra en los municipios, o sus equivalentes, con menores carencias, y no en donde criterios de equidad lo recomendarían.

La falta de equidad que sistemáticamente se observa en la asignación del presupuesto público hace necesaria una revisión de los incentivos políticos para que los diputados respondan a los intereses de sus electores y rindan cuentas de su actuación.

Las metas a alcanzar están bien definidas: focalizar subsidios y hacer efectivos los derechos sociales universales. También los medios para alcanzar y preservar estas metas pueden delinarse: democracia efectiva y rendición de cuentas, lo que involucra:

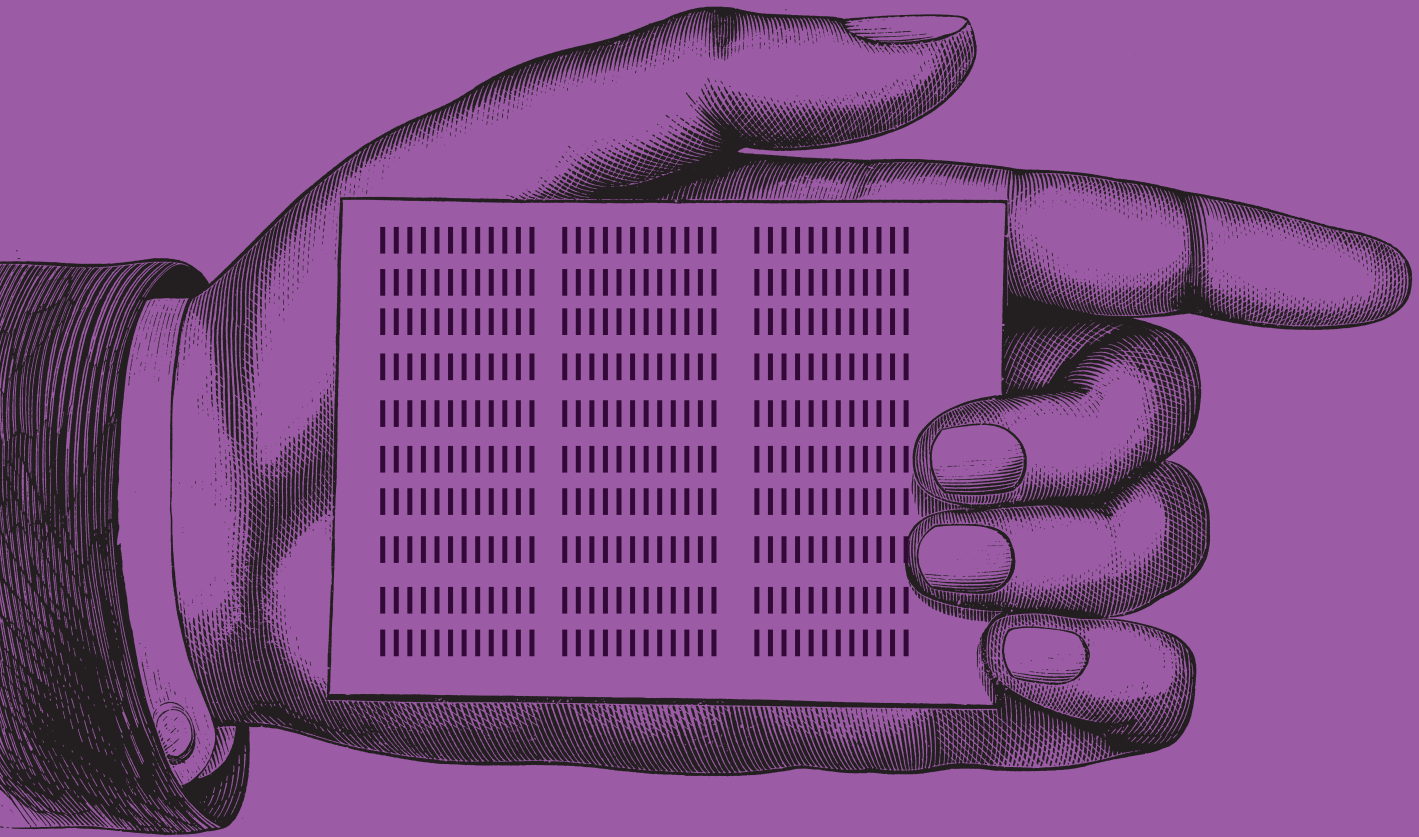
- 1) una adecuada representación de los intereses ciudadanos, posiblemente mediante la reelección inmediata de los legisladores;
- 2) fortalecer, particularmente en las entidades federativas, la capacidad del legislativo para revisar, discutir, negociar y decidir el presupuesto público;
- 3) generar un marco legal que obligue a los estados del país y al Distrito Federal a hacer pública la información pertinente que transparente el plan de ejercicio del gasto público, y que contemple sanciones en caso de que esto no ocurra;
- 4) otorgar (o robustecer) la autonomía política, de gestión y de recursos a las entidades fiscalizadoras así como concentrar sus tareas de monitoreo al cabal cumplimiento de los objetivos del gasto, más que en documentar la ruta de desembolso de los recursos; y por último
- 5) crear (o fortalecer) los órganos de evaluación del gasto dándoles autonomía, fuerza legal y borrando toda sombra de sesgo partidista.



# Acrónimos y abreviaturas

<b>AGE</b> Apoyo a la Gestión Escolar	<b>FAO</b> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>Aserca</b> Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria	<b>FASP</b> Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
<b>ASF</b> Auditoría Superior de la Federación	<b>FASSA</b> Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
<b>CC</b> Coeficiente de concentración	<b>FFM</b> Fondo de Fomento Municipal
<b>CEN</b> Comité Ejecutivo Nacional	<b>FGP</b> Fondo General de Participaciones
<b>Cepal</b> Comisión Económica para América Latina	<b>FGT</b> Foster-Greer-Thorbecke
<b>CFE</b> Comisión Federal de Electricidad	<b>FISM</b> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
<b>CHP</b> Cuenta de la Hacienda Pública	<b>FMI</b> Fondo Monetario Internacional
<b>Conafe</b> Consejo Nacional de Fomento Educativo	<b>Fortamun</b> Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
<b>Conapo</b> Consejo Nacional de Población	<b>GDF</b> Gobierno del Distrito Federal
<b>Conasupo</b> Compañía Nacional de Subsistencias Populares	<b>GDH</b> Gasto público en desarrollo humano
<b>Coneval</b> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	<b>GDS</b> Gasto en desarrollo social
<b>DF</b> Distrito Federal	<b>GP</b> Gasto público
<b>DIF</b> Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	<b>ICCIM</b> Índice compuesto de capacidades institucionales municipales
<b>DOF</b> Diario Oficial de la Federación	<b>ICIP</b> Índice de consideración del interés público
<b>EFS</b> Entidad de fiscalización superior	<b>IDH</b> Índice de desarrollo humano
<b>EH</b> Equidad horizontal	<b>IE</b> Índice de educación
<b>ENIGH</b> Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	<b>IEA</b> Asociación Internacional para la Evaluación de los logros internacionales
<b>ENLACE</b> Evaluación nacional del logro académico en centros escolares	<b>IEH</b> Índice de equidad horizontal
<b>ENNVIH</b> Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares	<b>IEPS</b> Impuesto especial sobre producción y servicio
<b>ENSANUT</b> Encuesta Nacional Salud y Nutrición	<b>IEV</b> Índice de equidad vertical
<b>EV</b> Equidad vertical	<b>IMSS</b> Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>EVN</b> Esperanza de vida al nacer	<b>INCBG</b> Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
<b>Excale</b> Exámenes de la calidad y el logro educativo	<b>INEE</b> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
<b>FAEB</b> Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	<b>Inegi</b> Instituto Nacional de Geografía y Estadística
<b>FAETA</b> Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	<b>IPDH</b> Indicador simple de privación del desarrollo
<b>FAFEFM</b> Fondo de Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios	<b>Ipro</b> Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales
<b>FAFM</b> Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	<b>IS</b> Índice de salud
<b>FAIS</b> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	<b>ISR</b> Impuesto sobre la renta
<b>FAISE</b> Fondo para la Infraestructura Social Estatal	
<b>FAISM</b> Fondo para la Infraestructura Social Municipal	
<b>FAM</b> Fondo de Aportaciones Múltiples	

<b>ISSSFAM</b> Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	<b>PISA</b> Programa para la evaluación internacional de estudiantes
<b>ISSSTE</b> Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado	<b>PNA</b> Población no asegurada
<b>ITESM</b> Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey	<b>PNB</b> Producto Nacional Bruto
<b>IVA</b> Impuesto al valor agregado	<b>PNR</b> Partido Nacional Revolucionario
<b>LCF</b> Ley de Coordinación Fiscal	<b>PNUD</b> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>LCFF</b> Ley de Coordinación Fiscal Federal	<b>PPC</b> Poder de Paridad de Compra
<b>LGDS</b> Ley General de Desarrollo Social	<b>PRI</b> Partido Revolucionario Institucional
<b>LLECE</b> Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad educativa	<b>PRODEI</b> Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial
<b>LP</b> Licuado de petróleo	<b>Pronasol</b> Programa Nacional de Solidaridad
<b>OCDE</b> Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico	<b>RFP</b> Recaudación Federal Participable
<b>OIDH</b> Oficina de Investigación en Desarrollo Humano	<b>SED</b> Sistema de Evaluación del Desempeño
<b>Progresa</b> Programa de Educación, Salud y Alimentación	<b>SEP</b> Secretaría de Educación Pública
<b>PA</b> Población asegurada	<b>SERCE</b> Segundo estudio regional comparativo y explicativo
<b>PAC</b> Programa de Ampliación de Cobertura	<b>Sesa</b> Sistemas Estatales de Salud
<b>PAAM</b> Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	<b>SHCP</b> Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>PAFEF</b> Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	<b>SICA</b> Subíndice de capacidad administrativa
<b>PAN</b> Partido Acción Nacional	<b>SICDS</b> Subíndice de capacidad de dotación de servicios
<b>PARE</b> Programa para Abatir el Rezago Educativo	<b>SICF</b> Subíndice de capacidad fiscal
<b>PAREB</b> Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica	<b>SICRC</b> Subíndice de capacidad de rendición de cuentas
<b>PAREIB</b> Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica	<b>SMS</b> Sistema Mexicano de Salud
<b>PEA</b> Población Económicamente Activa	<b>SNS</b> Sistema Nacional de Salud
<b>PEC</b> Programa Escuelas de Calidad	<b>SPSS</b> Sistema de Protección Social en Salud
<b>PEF</b> Presupuesto de Egresos de la Federación	<b>SS</b> Secretaría de Salud
<b>PEN</b> Pruebas de estándares nacionales	<b>Ssa</b> Secretaría de Salud y Salubridad
<b>Pemex</b> Petróleos Mexicanos	<b>SSF</b> Seguro de Salud para la Familia
<b>PERCE</b> Primer estudio regional comparativo y explicativo	<b>TIMSS</b> Tercer estudio internacional de matemáticas y ciencias
<b>PET</b> Programa de Empleo Temporal	<b>TMI</b> Tasa de mortalidad infantil
<b>PIARE</b> Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo	<b>TNR</b> Enfermedades transmisibles, nutricionales y de la reproducción
<b>PIB</b> Producto Interno Bruto	<b>Unesco</b> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>PIBE</b> Producto Interno Bruto Estatal	<b>URSS</b> Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas





# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>31</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Gasto público para la expansión equitativa de las capacidades individuales</b> .....	<b>35</b>
<b>El gasto público es un instrumento para el desarrollo humano</b> .....	<b>35</b>
La expansión de las capacidades humanas con recursos públicos.....	40
Las instituciones pueden ampliar o limitar los efectos del gasto .....	45
Indicadores de carencia de desarrollo y la equidad del gasto público .....	47
<b>La transición institucional: de la expansión del gasto a la cultura de transparencia y de la evaluación</b> .....	<b>49</b>
Panorama histórico de las políticas redistributivas: la equidad exigua .....	50
El diseño institucional: propósitos de equidad ineficientes .....	57
Más allá de la distribución: control, transparencia y evaluación del gasto público.....	58
<b>El potencial inexplorado del gasto público</b> .....	<b>60</b>
<b>Capítulo 2</b>	
<b>La equidad del gasto público federal y local: ¿Se asignan mayores recursos a quien más los necesita?</b> .....	<b>63</b>
<b>Concentración del gasto y su contribución a la igualdad del ingreso total</b> .....	<b>65</b>
El sesgo distributivo del gasto federal en desarrollo humano .....	65
Gasto federal descentralizado en las entidades federativas: mitigando el sesgo .....	67
Gasto en las entidades federativas: profundizando el sesgo.....	67
El gasto público en los municipios: la desigualdad intacta.....	69
<b>El índice de desarrollo humano como guía distributiva de gasto</b> .....	<b>72</b>
El gasto federal: mismo sesgo con diferente enfoque .....	72
El gasto federal descentralizado en las entidades federativas sostiene su balance regresivo.....	73
El gasto en las entidades federativas: persiste la regresividad .....	73
El gasto en los municipios: ineficacia distributiva robusta.....	73
<b>Criterios para evaluar la capacidad redistributiva del gasto público en México: equidad vertical y horizontal del gasto</b> .....	<b>76</b>
Equidad vertical del gasto público: un problema sistémico.....	76
Equidad horizontal del gasto público: nuevo sesgo contra los que menos tienen .....	78
<b>El gasto público en México: del fracaso distributivo a las oportunidades perdidas</b> .....	<b>82</b>
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Salud y gasto público: de un sistema fraccionado y desigual a uno universal de calidad</b> .....	<b>87</b>
<b>El Sistema Nacional de Salud: gasto público y desigualdad</b> .....	<b>87</b>
Las reformas al Sistema Nacional de Salud (SNS) .....	88
Evolución del gasto público en salud: de la regresividad en el acceso a la progresividad en el financiamiento de los servicios en salud .....	89
Gasto público para atenuar la desigualdad en salud .....	91
<b>Incidencia distributiva del gasto público en salud</b> .....	<b>93</b>
El gasto público federal.....	95
El gasto federal descentralizado y de las entidades federativas .....	98
<b>La equidad del gasto en salud</b> .....	<b>101</b>
El gasto público y los gastos de bolsillo, catastrófico y empobrecedor.....	101
Equidad vertical y horizontal del gasto en salud .....	103
<b>Hacia un sistema más equitativo de salud</b> .....	<b>106</b>



<b>Capítulo 4</b>	
<b>La equidad del gasto público en educación: de la cobertura a la calidad</b>	<b>109</b>
<b>El sistema educativo: gasto público y desigualdad</b>	<b>109</b>
Crecimiento y descentralización del sistema educativo	110
El gasto público en educación	112
Desigualdades en educación	113
<b>La incidencia distributiva del gasto público en educación</b>	<b>117</b>
Progresividad del gasto y distribución del ingreso	119
Progresividad del gasto y necesidades de educación	121
Equidad vertical y horizontal del gasto educativo	123
<b>Calidad para la equidad</b>	<b>126</b>
Calidad educativa: el desempeño docente en educación básica	127
Calidad educativa: los exámenes estandarizados	128
Realización social y rendimientos económicos de la educación	131
<b>Gasto educativo: las asignaturas pendientes</b>	<b>134</b>
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Apoyos dirigidos al ingreso: errando el objetivo</b>	<b>137</b>
<b>Las transferencias al ingreso y la desigualdad económica</b>	<b>137</b>
Entre la focalización de las transferencias dirigidas y la concentración histórica de los subsidios agrícolas	139
Subsidios a los sistemas de pensiones y al consumo: cuestionables prioridades distributivas	139
La importancia de las transferencias ante la desigualdad del ingreso y la pobreza monetaria	142
<b>Potencial distributivo de las transferencias al ingreso</b>	<b>145</b>
Incidencia de las transferencias dirigidas y los subsidios agrícolas	146
Incidencia de los subsidios en los sistemas de pensiones y el consumo	150
Las transferencias dirigidas a nivel local: el caso de los programas de atención a adultos mayores en el DF y el Estado de México	151
<b>Criterios de equidad más allá del ingreso: asignar más a quien más lo necesita y tratar igual a los iguales</b>	<b>154</b>
Equidad vertical	154
Equidad horizontal	154
Pobreza y equidad	157
<b>La necesidad de focalizar</b>	<b>158</b>
<b>Capítulo 6</b>	
<b>Discrecionalidad en el uso de los recursos públicos</b>	<b>161</b>
<b>Control de la gestión pública y evaluación del desempeño: las normas formales de registro y distribución de los recursos públicos</b>	<b>162</b>
La elaboración del presupuesto y su monitoreo	162
La importancia creciente de los recursos para reducir asimetrías regionales: FAIS y del FAFM	164
El incumplimiento de la normatividad federal relacionada con el FAIS y el FAFM	165
<b>La concentración del poder de decisión presupuestal</b>	<b>167</b>
Transparencia y negociación en la creación del presupuesto: una carrera contra el tiempo	168
El control del presupuesto: Más vale medir y remedir que cortar y arrepentir	169
Avances y retos de la fiscalización superior	170
<b>Reforzando el combate a la discrecionalidad: capacidades institucionales y evaluación de impacto</b>	<b>175</b>
Capacidades institucionales para el buen uso de los recursos públicos	175
Evaluación generalizada y sistemática de la política social	177
<b>Hacia una menor discrecionalidad en el ejercicio y monitoreo de los recursos públicos</b>	<b>179</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>185</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>189</b>
<b>Notas técnicas</b>	<b>201</b>
<b>Apéndice estadístico</b>	<b>223</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1	IDH por entidad federativa .....	41
Cuadro 1.2	Gasto social (%): 1970-2000.....	53
Cuadro 1.3	Inversión per cápita pública total. Promedio = 100 .....	56
Cuadro 1.4	Composición sectorial de la inversión pública en México como porcentaje de la inversión pública total .....	57
Cuadro 1.5	Salarios y contribuciones a la seguridad social .....	57
Cuadro 1.6	Gasto en seguridad y protección social y empleo informal .....	58
Cuadro 1.7	Indicadores de los niveles y rendimientos de gasto público por entidad federativa .....	59
Cuadro 2.1	Distribución del gasto público federal en desarrollo humano por deciles de ingreso según componente, 2008.....	66
Cuadro 2.2	Distribución del gasto federal descentralizado por estratos según ingreso de las entidades federativas, 2005 .....	67
Cuadro 2.3	Características de ingreso y gasto públicos por entidad federativa, 2005 .....	68
Cuadro 2.4	Distribución de ingresos y gastos de las entidades federativas por grupos de población, 2005 .....	69
Cuadro 2.5	Distribución del gasto federal en desarrollo humano por deciles de IDH según componente, 2008 .....	72
Cuadro 2.6	Distribución del gasto federal descentralizado por estratos de IDH, 2005.....	73
Cuadro 2.7	Distribución del ingreso propio, del gasto corriente y del gasto en capital de las entidades federativas por estratos de IDH, 2005.....	73
Cuadro 2.8	Los fondos del Ramo 33.....	84
Cuadro 3.1	Indicadores de salud por quintiles, 2000 y 2005 (porcentaje por quintil) .....	94
Cuadro 3.2	Indicadores de calidad de los servicios de salud por quintiles de hogares, 2002.....	97
Cuadro 3.3	Incidencia de hogares que enfrentan gastos catastróficos y empobrecedores entre la población asegurada y no asegurada, 2000-2006.....	102
Cuadro 4.1	Sistema educativo nacional. Alumnos, docentes y escuelas según nivel educativo, 2006-2007.....	110
Cuadro 4.2	Costo por alumno según nivel educativo y tamaño de población en educación básica .....	112
Cuadro 4.3	Información de escuelas a las que acuden niños de entre 6 y 14 años por grupo de edad y gasto per cápita, 2002 .....	114
Cuadro 4.4	Escolaridad promedio en las entidades de la República Mexicana, 1970-2000 .....	115
Cuadro 4.5	Indicadores de desigualdad educativa en México, 1992-2002.....	115
Cuadro 4.6	Tasa de matriculación por sexo, edad y grado de desarrollo humano, 2008 .....	118
Cuadro 4.7	Distribución del FAEB entre las entidades federativas según el índice de desarrollo humano 2008 (%) .....	123
Cuadro 4.8	Escuelas a las que acuden niños de entre 6 y 14 años por grupos de edad y gasto per cápita, 2002 .....	127
Cuadro 4.9	Evaluaciones recientes de impacto de programas educativos .....	128
Cuadro 4.10	Rendimientos de la educación por entidad federativa (%) .....	134
Cuadro 5.1	Del gasto generalizado al gasto dirigido: síntesis básica de su evolución .....	139
Cuadro 5.2	Subsidio público medio mensual por pensionado (gasto público neto de contribuciones de los beneficiarios).....	142
Cuadro 6.1	Recursos recibidos por concepto de FAIS y FAFM por entidad federativa, 1998-2007 .....	165
Cuadro 6.2	Calidad de los acuerdos de distribución por entidad federativa, 2008.....	166
Cuadro 6.3	Periodo de análisis legislativo del presupuesto en entidades federativas con información disponible.....	169
Cuadro 6.4	Controles legislativos por entidad federativa.....	170
Cuadro 6.5	Autonomía de organización de las EFS en 20 entidades federativas mexicanas .....	172
Cuadro 6.6	Autonomía de gestión de las EFS en 21 entidades federativas mexicanas.....	172
Cuadro 6.7	Audidores en las EFS de 21 entidades federativas mexicanas .....	173
Cuadro 6.8	Presupuesto per cápita de las EFS en 29 entidades federativas mexicanas, 2007-2008 .....	173
Cuadro 6.9	Impacto de la fiscalización de las EFS en 21 entidades federativas mexicanas (revisión de la Cuenta Pública 2006).....	174
Cuadro 6.10	Promedio del ICCIM por entidad federativa, 2004 .....	177
Cuadro 6.11	Normatividad estatal para la evaluación de la política social.....	178

## ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1.1	Las cuatro relaciones del gasto público .....	36
Gráfica 1	Relaciones de gasto público para distintos países.....	37
Recuadro 1.2	Democracia, desarrollo humano y gasto público .....	38

<i>Diagrama 1</i>	<i>Vinculos entre la democracia y el desarrollo humano</i> .....	38
Recuadro 1.3	Poder político, gasto público y deterioro ambiental.....	39
<i>Gráfica 1</i>	<i>Los grandes agricultores acaparan la mayor parte de los subsidios de riego</i> .....	39
Recuadro 1.4	Cambios en la metodología internacional de medición del IDH.....	40
<i>Cuadro 1</i>	<i>Modificaciones a la metodología de medición del IDH</i> .....	40
Recuadro 1.5	Estimación preliminar del IDH y el PIB en las entidades federativas para 2007 y 2008.....	42
<i>Cuadro 1</i>	<i>Estimación preliminar del IDH y componentes, 2007-2008</i> .....	43
Recuadro 1.6	La consideración del interés público.....	45
Recuadro 1.7	Ingresos públicos en México.....	47
<i>Grafica 1</i>	<i>Ingresos públicos como porcentaje del PIB, 2008</i> .....	47
Recuadro 1.8	Equidad vertical de los impuestos y del gasto público en México.....	48
<i>Cuadro 1</i>	<i>Impacto redistributivo integral del sistema fiscal. Ingreso por deciles de hogares antes y después de impuestos y gasto público (porcentaje)</i> .....	48
Recuadro 1.9	Un indicador simple de privación de desarrollo.....	49
<i>Gráfica 1</i>	<i>Índice de privación y PIB acumulado</i> .....	49
Recuadro 1.10	El gasto en desarrollo humano y desarrollo social.....	51
<i>Diagrama 1</i>	<i>El gasto social en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)</i> .....	51
<i>Cuadro 1</i>	<i>Gasto público en desarrollo humano. Conceptos y montos 2006-2008</i> .....	52
Recuadro 2.1	Finanzas públicas con enfoque de género.....	64
<i>Diagrama 1</i>	<i>Análisis del presupuesto con perspectiva de género: insumos y productos</i> .....	64
Recuadro 2.2	Oscuridad presupuestaria.....	65
Recuadro 2.3	El gasto en las delegaciones políticas del Distrito Federal.....	69
Recuadro 2.4	Desarrollo humano y gasto en el DF.....	75
Recuadro 2.5	Equidad horizontal y el IDH.....	79
Recuadro 3.1	Los sesgos distributivos del gasto en síntesis.....	96
Recuadro 3.2	Crecimiento del gasto público en salud y mortalidad.....	105
<i>Gráfica 1</i>	<i>Gasto público en salud para la población no asegurada (PNA) y mortalidad por enfermedades transmisibles, nutricionales, de la reproducción: cambio porcentual 2000-2005</i> .....	105
Recuadro 3.3	Equidad vertical y horizontal en síntesis.....	106
Recuadro 4.1	Desempeño histórico del gasto en educación.....	111
<i>Gráfica 1</i>	<i>Niveles de ingreso per cápita en que distintos países han alcanzado históricamente tasas de 30 y 70% de alfabetismo</i> .....	111
Recuadro 4.2	Presupuesto de programas compensatorios para escuelas marginadas.....	124
<i>Gráfica 1</i>	<i>Gasto real en programas compensatorios como proporción del gasto educativo federal</i> .....	124
Recuadro 4.3	Medición de la calidad educativa en México.....	129
Recuadro 4.4	Transición de la formación al mercado de trabajo.....	132
<i>Gráfica 1</i>	<i>Tasa de continuidad escolar en las comunidades con Progres</i> .....	132
<i>Gráfica 2</i>	<i>Población en transición de la educación al trabajo por tipo de actividad, 2006</i> .....	133
Recuadro 5.1	Redistribución de recursos públicos: subsidios, transferencias monetarias o transferencias en especie.....	138
Recuadro 5.2	Cambio generacional de programas sociales y su impacto distributivo.....	140
<i>Gráfica 1</i>	<i>Evolución de la pobreza alimentaria, gasto en programas dirigidos, PIB y desigualdad del ingreso (cambio medio anual)</i> .....	140
Recuadro 5.3	Concentración histórica de los apoyos agrícolas.....	140
Recuadro 5.4	Evolución de las pensiones en México.....	141
Recuadro 5.5	Emergencia alimentaria: subsidios dirigidos vs. subsidios generalizados.....	142
<i>Gráfica 1</i>	<i>Distribución de beneficios de programas dirigidos y subsidios generalizados. El caso del apoyo alimentario de Oportunidades y el subsidio a la gasolina, 2004</i> .....	143
<i>Cuadro 1</i>	<i>Eficiencia en la focalización de estrategias alternativas</i> .....	143
Recuadro 5.6	Persistencia de la pobreza en las zonas rurales (2002-2005).....	144
<i>Cuadro 1</i>	<i>Matriz de transición de la condición de pobreza de la población del estrato rural, 2002-2005</i> .....	144
Recuadro 5.7	Persistencia de la pobreza en adultos mayores de 50 años (2002-2005).....	145
<i>Cuadro 1</i>	<i>Matriz de transición de la condición de pobreza de los adultos mayores de 50 años, 2002-2005</i> .....	145
Recuadro 5.8	Progresividad del IVA.....	153
<i>Gráfica 1</i>	<i>Contribución a la recaudación del IVA a tasa general por decil de ingreso, 2006-2008</i> .....	153
Recuadro 5.9	Los programas locales en un contexto nacional.....	155

Gráfica 1	Distribución del programa "Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años" del DF por deciles nacionales de IDH e ingreso, 2008 .....	155
Gráfica 2	Distribución agregada de los programas alimentarios para adultos mayores del Estado de México, por deciles nacionales de IDH e ingreso, 2008 .....	155
Recuadro 5.10	Asignación del gasto contra la pobreza .....	158
Recuadro 6.1	La representación política .....	161
Recuadro 6.2	El proceso de aprobación del presupuesto .....	162
Cuadro 1	El proceso de aprobación del presupuesto .....	163
Recuadro 6.3	Fondos que conforman el Fondo de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (FAFEFM) o Ramo 33 .....	164
Recuadro 6.4	Gasto público, instituciones y desarrollo humano .....	175
Recuadro 6.5	El origen de la no reelección legislativa en México .....	180
Recuadro 6.6	Debate político y debate público en torno a la no reelección legislativa en México .....	181
Cuadro 1	Debate sobre la reelección legislativa: algunos argumentos a favor y en contra .....	181
Gráfica 1	Opinión pública y reelección .....	182
Recuadro 6.7	Blindaje de programas sociales .....	183

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.1	Tasa de crecimiento del IDH nacional y sus componentes (%): 2000-2006 .....	42
Gráfica 1.2	Mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos .....	44
Gráfica 1.3	Mortalidad entre menores de 5 años por cada mil nacidos vivos .....	44
Gráfica 1.4	Tasa de matriculación en educación primaria como porcentaje de la población .....	44
Gráfica 1.5	Tasa neta de matriculación en educación secundaria como porcentaje de la población .....	44
Gráfica 1.6	Discrepancias de capital público y corrupción .....	46
Gráfica 1.7	Equidad horizontal en el uso de servicios médicos .....	50
Gráfica 1.8	Evolución del gasto público en desarrollo social: 1925-2007 .....	53
Gráfica 1.9	Composición del gasto social: 1994-2007 .....	54
Gráfica 1.10	Distribución regional de subsidios alimentarios y niños desnutridos .....	55
Gráfica 1.11	Transferencias en México, 1990-2007 .....	55
Gráfica 2.1	Coeficientes de concentración del gasto público federal en desarrollo humano con ordenamiento de ingreso, 2008 .....	66
Gráfica 2.2	Componentes de la desigualdad del gasto público federal en desarrollo humano, 2008 .....	66
Gráfica 2.3	Contribución del gasto federal descentralizado de las entidades federativas a la desigualdad. Porcentajes, 2005 .....	67
Gráfica 2.4	Contribución del gasto total de las entidades federativas a la desigualdad del ingreso total. Porcentajes, 2005 .....	69
Gráfica 2.5	Coeficientes de concentración del gasto municipal por estado con base en el ingreso privado, 2005 .....	70
Gráfica 2.6	Coeficiente de concentración de las Participaciones a los municipios con base en el ingreso privado, 2005 .....	71
Gráfica 2.7	Coeficiente de concentración de las Aportaciones a los municipios con base en el ingreso privado, 2005 .....	71
Gráfica 2.8	Contribución a la desigualdad del ingreso total de la asignación municipal de los Ramos 28 y 33 por estado, 2005 .....	71
Gráfica 2.9	IDH de los hogares por deciles de ingreso, 2006-2008 .....	72
Gráfica 2.10	Coeficientes de concentración del gasto federal en desarrollo humano con IDH e ingreso, 2008 .....	73
Gráfica 2.11	Coeficiente de concentración del gasto federal descentralizado, 2005 .....	73
Gráfica 2.12	Coeficiente de concentración del gasto e ingresos propios de las entidades federativas. Clasificación por ordenamiento de IDH e ingreso, 2005 .....	74
Gráfica 2.13	Coeficientes de concentración del gasto municipal según IDH, 2005 .....	74
Gráfica 2.14	Coeficiente de concentración de las Participaciones municipales según IDH, 2005 .....	75
Gráfica 2.15	Coeficiente de concentración de las Aportaciones municipales según IDH, 2005 .....	75
Gráfica 2.16	Índice de equidad vertical (IEV) a nivel federal en estados y municipios, 2005 .....	77
Gráfica 2.17	Índice de equidad vertical (IEV) del Ramo 33 de los municipios por entidad federativa, 2005 .....	78
Gráfica 2.18	Índice de equidad vertical (IEV) en los municipios y las delegaciones políticas por entidad federativa, 2005 .....	79

Gráfica 2.19	Índice de equidad horizontal (IEH), 2005 .....	80
Gráfica 2.20	Índice de equidad horizontal (IEH) del Ramo 33 de los municipios por entidad federativa, 2005 .....	81
Gráfica 2.21	Índice de equidad horizontal (IEH) del gasto total de los municipios por entidad federativa, 2005 .....	82
Gráfica 3.1	Gasto per cápita en salud y como porcentaje del PIB .....	89
Gráfica 3.2	Gasto de países de América Latina y la OCDE en salud .....	90
Gráfica 3.3	Gasto público (GP) total en servicios de salud para la población asegurada y no asegurada, 1990-2007 .....	90
Gráfica 3.4	Tasa de mortalidad infantil (TMI) e índice de salud (IS) por entidad federativa, 2007 .....	91
Gráfica 3.5	Tasa de mortalidad infantil (TMI) por municipio, 2000 y 2005 .....	92
Gráfica 3.6	Distribución de mortalidad por infecciones respiratorias y densidad poblacional.....	93
Gráfica 3.7	Subíndice de salud (IDH) por deciles de ingreso .....	93
Gráfica 3.8	Distribución del gasto público en salud por tipo de fuente, 2006.....	94
Gráfica 3.9	Distribución del gasto en salud de la población no asegurada, 2006.....	95
Gráfica 3.10	Distribución del gasto público en salud y seguridad social, 1992-2008 .....	96
Gráfica 3.11	Coefficientes de concentración del gasto público en salud, 1996-2008 .....	96
Gráfica 3.12	Coefficientes de concentración del gasto público en servicios de salud según tipo de ordenamiento, 2008.....	97
Gráfica 3.13	Gasto total per cápita en salud: público vs. privado, 2005 .....	98
Gráfica 3.14	Gasto público y privado como proporción del gasto total en salud, 2005.....	99
Gráfica 3.15	Coefficientes de concentración del gasto total en salud, el gasto federal, el FASSA y las Aportaciones de las entidades federativas según ingreso, IDH e IS .....	99
Gráfica 3.16	Gasto per cápita del FASSA, 2005 .....	100
Gráfica 3.17	Aportaciones per cápita de las entidades federativas al gasto en salud .....	100
Gráfica 3.18	Crecimiento de las Aportaciones estatales en salud entre 2000 y 2006.....	101
Gráfica 3.19	Porcentaje de hogares con gastos catastróficos y empobrecedores por motivos de salud, 2000-2006 .....	101
Gráfica 3.20	Gasto de bolsillo promedio anual entre asegurados y no asegurados, 2006 .....	102
Gráfica 3.21	Importancia del gasto de bolsillo por quintil de gasto .....	102
Gráfica 3.22	Gastos catastróficos en áreas rurales y urbanas, 2000-2006 .....	102
Gráfica 3.23	Impacto del Seguro Popular en el gasto en medicamentos.....	103
Gráfica 3.24	Impacto del Seguro Popular en la incidencia de gastos catastróficos .....	103
Gráfica 3.25	Coefficientes de concentración de indicadores de necesidades de salud y de gasto en salud, 2006.....	103
Gráfica 3.26	Correlación de la tasa de mortalidad infantil con el gasto público per cápita en salud, 2006 .....	104
Gráfica 3.27	Índices de equidad vertical .....	104
Gráfica 3.28	Índice de equidad horizontal del gasto en salud para las entidades federativas .....	106
Gráfica 3.29	Coefficientes de concentración del gasto en salud en México y países de América Latina y El Caribe.....	107
Gráfica 4.1	Tasa de matriculación por rangos de edad en México, 2001 y 2008.....	110
Gráfica 4.2	Tasa de matriculación por rangos de edad en México. Comparación internacional, 2005.....	110
Gráfica 4.3	Proyecciones de población en edad escolar (variación porcentual).....	111
Gráfica 4.4	Participación del gasto público y privado en instituciones educativas, 2005 .....	112
Gráfica 4.5	Gasto público en educación como porcentaje del gasto total y del PIB, 2005.....	113
Gráfica 4.6	Composición del gasto público total en educación por estado, 2007 .....	114
Gráfica 4.7	Evolución de la desigualdad de educación en México, 1984-2006 .....	116
Gráfica 4.8	Años de escolaridad por año de nacimiento de la cohorte .....	117
Gráfica 4.9	Cobertura del sistema educativo nacional en la población de edad escolar, 2006.....	118
Gráfica 4.10	Porcentaje de asistencia escolar por grupos de edad según IDH del hogar, 2008.....	118
Gráfica 4.11	Distribución del gasto público en educación por decil de ingreso, 1992-2008.....	119
Gráfica 4.12	Distribución del gasto por nivel educativo en México, 1992-2008.....	120
Gráfica 4.13	Coefficientes de concentración del gasto público por nivel educativo, 1992-2008 .....	120
Gráfica 4.14	Distribución del gasto público en educación según ordenamiento, 2008 .....	122
Gráfica 4.15	Coefficiente de concentración (CC) por niveles educativos, 2008.....	123
Gráfica 4.16	Coefficiente de concentración (CC) del gasto total en educación entre entidades federativas, 2007.....	123
Gráfica 4.17	Distribución del FAEB 2008 entre las 10 entidades con menor IDH según criterios alternativos (%) .....	124
Gráfica 4.18	Índice de equidad vertical (IEV) del gasto público en educación por hogares .....	125
Gráfica 4.19	Índice de equidad vertical (IEV) del gasto en educación en los estados, 2007 .....	125
Gráfica 4.20	Índice de equidad horizontal (IEH) del gasto público en educación por hogares .....	126
Gráfica 4.21	Índice de equidad horizontal (IEH) del gasto en educación en los estados, 2007 .....	126

Gráfica 4.22	Calificación promedio en el examen docente de carrera magisterial en municipios por quintil de IDH, 1998-2003 .....	128
Gráfica 4.23	Porcentaje de aprobados en el concurso nacional de oposición para la docencia por estados, 2008.....	128
Gráfica 4.24	Desempeño en español y gasto por alumno en primaria por estado, ENLACE 2008 .....	131
Gráfica 4.25	Desempeño en matemáticas y gasto por alumno en primaria por estado, ENLACE 2008 .....	131
Gráfica 4.26	Desempeño en español y gasto por alumno en secundaria por estado, ENLACE 2008 .....	131
Gráfica 4.27	Desempeño en matemáticas y gasto por alumno en secundaria por estado, ENLACE 2008.....	131
Gráfica 4.28	Rendimientos a la educación, 1984-2006.....	133
Gráfica 4.29	Rendimientos de la educación secundaria según tipo de escuela .....	133
Gráfica 4.30	Rendimientos de la educación media superior completa según tipo de escuela y antecedente .....	133
Gráfica 4.31	Rendimientos de la educación superior completa según tipo de escuela y antecedente.....	135
Gráfica 5.1	Distribución relativa de las transferencias de apoyo al ingreso, 2006-2008.....	138
Gráfica 5.2	Distribución de derechohabientes del IMSS y el ISSSTE por decil de ingreso, 1992-2006 .....	141
Gráfica 5.3	Evolución de la desigualdad del ingreso en México. Índice de Gini, 1950-2006.....	143
Gráfica 5.4	Pobreza alimentaria nacional y rural en México, 1950-2008 .....	143
Gráfica 5.5	Pobreza extrema rural, programa Oportunidades y PIB agrícola: 2005-2006 (entidades ordenadas por tasa de pobreza rural) .....	144
Gráfica 5.6	Componentes de la contribución a la desigualdad del ingreso total de las transferencias públicas.....	146
Gráfica 5.7	Porcentaje de participación del 20% más pobre y el 20% más rico en los beneficios de los programas dirigidos, 2006 .....	147
Gráfica 5.8	Participación del 20% más pobre en los beneficios de los programas dirigidos (2002, 2004, 2006) .....	147
Gráfica 5.9	Gasto público en programas alimentarios y necesidades nutricionales por quintil de ingreso (2006).....	148
Gráfica 5.10	Coefficientes de concentración del gasto dirigido (2006) .....	149
Gráfica 5.11	Distribución de apoyos dirigidos por decil según ordenamiento, 2006 .....	149
Gráfica 5.12	Distribución de tierras y apoyos agrícolas a productores por quintil de extensión de tierra, 2006.....	150
Gráfica 5.13	Distribución de beneficios de Procampo por deciles de IDH e ingreso (ENIGH), 2008.....	150
Gráfica 5.14	Incidencia del gasto en pensiones por deciles de ingreso e IDH, 2008.....	150
Gráfica 5.15	Distribución del Programa Federal de Adultos Mayores.....	151
Gráfica 5.16	Incidencia agregada del gasto en pensiones por deciles de IDH, 2008.....	151
Gráfica 5.17	Coefficientes de concentración de sistemas de pensiones en México, otros países de la OCDE y América Latina y el Caribe.....	152
Gráfica 5.18	Distribución de beneficios del subsidio en gasolinas según criterio, 2008.....	152
Gráfica 5.19	Distribución de beneficios del subsidio a las tarifas residenciales de electricidad según criterio, 2008 .....	152
Gráfica 5.20	Aprovechamiento del subsidio implícito en bienes y servicios exentos de IVA, 2006-2008 .....	153
Gráfica 5.21	Distribución del "Programa de Apoyo Alimentario para Adultos Mayores" por deciles de IDH e ingreso, 2008 .....	153
Gráfica 5.22	Distribución municipal de los programas alimentarios 70 y Más y 60 a 69 por tercios de población, 2008 ...	154
Gráfica 5.23	Más allá del ingreso: IDH e ingreso de los hogares.....	156
Gráfica 5.24	Índice de equidad vertical (IEV) de las transferencias al ingreso .....	156
Gráfica 5.25	Índice de equidad vertical (IEV) de programas del DF y el Estado de México .....	157
Gráfica 5.26	Índice de equidad horizontal (IEH) de las transferencias al ingreso.....	157
Gráfica 5.27	Índice de equidad horizontal (IEH) de programas del DF y el Estado de México .....	157
Gráfica 5.28	Índices de equidad vertical y horizontal del programa Oportunidades con asignaciones según pobreza ...	158
Gráfica 5.29	Coefficientes de concentración de apoyos dirigidos al ingreso por clasificación de IDH e ingreso, 2008.....	159
Gráfica 6.1	El ICCIM y sus dimensiones, 2004. Promedio, máximo y mínimo .....	176
Gráfica 6.2	Rango de variación del ICCIM por entidad federativa, 2004 .....	177

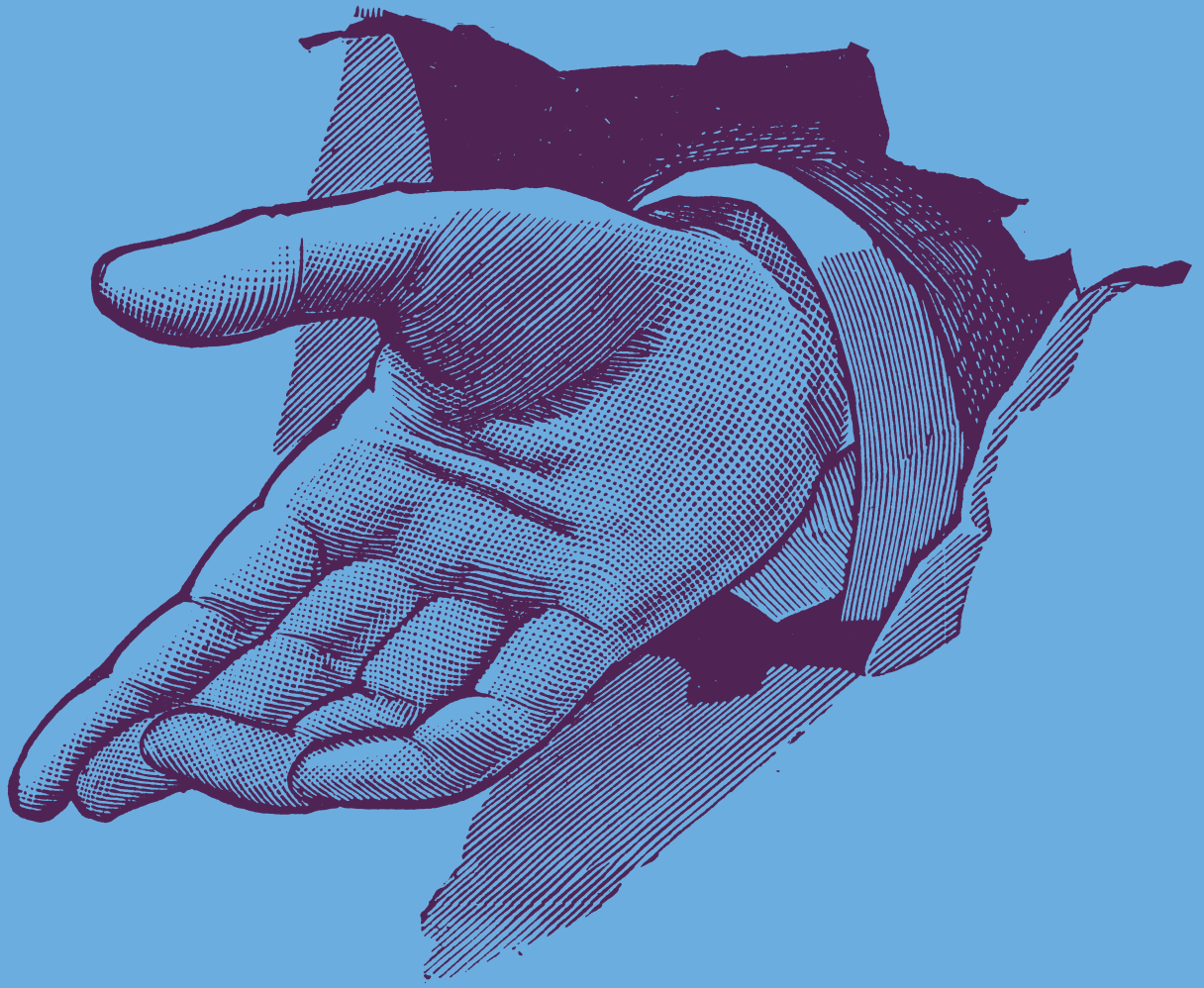
## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 4.1	Grado promedio de escolaridad. Ciclo escolar 2008-2009 .....	116
----------	--	-----

## ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 3.1	Panorama del Sistema Nacional de Salud.....	88
Diagrama 5.1	Índice de desarrollo humano de hogares e individuos .....	148
Diagrama 5.2	Medición de la equidad vertical y horizontal .....	156
Diagrama 6.1	Estructura del diseño, operación y evaluación de la política social .....	179





Saber gastar

*..al poseedor de las riquezas no le hace dichoso el tenerlas, sino el gastarlas, y no el gastarlas como quiera, sino el saberlas bien gastar.*

Miguel de Cervantes Saavedra

(Don Quijote de la Mancha)

# Introducción

Alejandro es un hombre afortunado. A sus 32 años, y habiendo estudiado sólo hasta el tercer grado de secundaria, el ingreso familiar le permite alcanzar un nivel de vida parecido al del ciudadano promedio de algunos países europeos, como Polonia o Portugal. Su esposa, quien cursó estudios universitarios, le ayuda a sostener una vivienda espaciosa, de materiales firmes y con todos los servicios, en la zona metropolitana de Pachuca, Hidalgo, donde también viven sus dos hijos.

Pero su fortuna más significativa no es ésta. Gracias a la acción gubernamental, Alejandro recibe mensualmente, además de su ingreso propio, más de 19 mil pesos en la forma de servicios públicos y subsidios, casi 5 mil pesos por cada miembro de su familia.

Esta generosidad gubernamental no la conoce Juan Carlos, con la misma edad y años de educación, quien vive con sus padres, ya mayores, y su hermano menor, en Ciudad Juárez, Chihuahua. Con su empleo de vigilante, y el ingreso de su padre y su hermano, que también trabajan, Juan Carlos ha logrado habitar una vivienda con piso firme, sin hacinamiento, con drenaje y agua, pero el ingreso familiar es tan bajo que lo sitúa en un nivel de vida parecido al del habitante promedio de países africanos como Cabo Verde o Guinea Ecuatorial. Pese a esto, su familia recibe, a través de los beneficios que el gasto público le otorga, el equivalente a poco menos de \$300 pesos mensuales, casi \$75 pesos por cada miembro de su hogar. Así, en la lotería que para ellos pudiera parecer la asignación del gasto público en México, Alejandro ha sacado un billete que le da casi 66 veces más recursos gubernamentales que los que recibe Juan Carlos, pese a que en un sentido muy claro padece menos carencias.

Esta no es una historia ficticia. A excepción de los nombres de sus personajes, estos hechos pueden inferirse de las frías

estadísticas oficiales.<sup>1</sup> Es una contrastante ilustración de un problema real e importante en México: la falta de equidad del gasto público.

Si el problema se redujera a los casos en que la inercia hacendaria pasa por alto las diferentes necesidades de las personas, ya habría algo de qué preocuparse. Pero la historia no culmina ahí. Un aspecto frecuentemente olvidado del gasto público es su potencial para generar diferencias donde existe cierta igualdad. Esto se ilustra con el caso de los tres Hernández,<sup>2</sup> que aun teniendo igual apellido no son miembros del mismo hogar.

Los Hernández aún no cumplen los veinte años, son solteros y cada uno vive con otros seis miembros de sus respectivos hogares, en una vivienda rural con piso firme, agua, drenaje y con espacio suficiente para todos. Los tres han completado la secundaria y se dedican a labores del campo, uno en Durango, otro en Yucatán, y el último en Quintana Roo. Además de por su apellido, los Hernández son indistinguibles si sólo observamos su bienestar en términos de salud, educación e ingreso, pues los tres vivirían como se vive en promedio en Líbano. Sin embargo, el hogar de uno de ellos recibe transferencias del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y los otros no. Todos reciben recursos del programa Oportunidades, pero en montos diferentes porque en cada familia la asistencia a la escuela es distinta, y en consecuencia también difiere el valor del gasto recibido a través de la educación pública. También hay un uso diferenciado de los servicios de salud, posiblemente porque el acceso a los mismos no es igual. Al final, al sumar todo el gasto

1 Estos casos son parte de la información extraíble de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

2 Apellido imaginario para un caso real, nuevamente extraíble de la ENIGH (2008).



público recibido, el hogar del Hernández de Durango obtiene casi 3 mil pesos mensuales por persona, mientras que el de Yucatán menos de \$900, y el de Quintana Roo no alcanza los \$500 pesos. En este caso, el gasto público marca una gran diferencia: es como si al azar a uno de los Hernández le permitiera rebasar el nivel de vida promedio de Europa Central, a otro le ayudara a superar el de Brasil, y al tercero lo dejara apenas arriba de uno de los países africanos menos pobres.

El presente informe se ocupa de realidades como las retratadas anteriormente bajo tres premisas. La primera es que el desarrollo humano de un país, concebido como la libertad efectiva que proporciona a sus ciudadanos, debe incorporar necesariamente la atención prioritaria de aquellos que menos oportunidades tienen para escoger la vida que valoran. Esto significa que ante un presupuesto público que no alcanza para darle todo a todos, debe privilegiarse el gasto básico, como el de educación, salud y alimentación, focalizándolo en los más pobres. Ante derechos sociales de carácter universal, el gasto público debe esforzarse particularmente en quienes están más lejos de verlos cumplidos con efectividad, es decir, debe ser equitativo verticalmente. Esta no es la característica más sobresaliente del gasto público en México: por ejemplo, en 2008 se gastaron casi cuatro veces más recursos gubernamentales en subsidiar la gasolina que en todos los programas para combatir la pobreza. Así, en el curso de un mes, al dueño de una camioneta de lujo, al llenar su tanque de gasolina, se le otorgó un subsidio de \$1,840 pesos mientras que a una familia de cuatro personas en pobreza extrema Oportunidades le entrego en promedio \$1,380 pesos.<sup>3</sup>

3 IMCO (2009).

La segunda premisa es que los seres humanos compartimos la característica de ser únicos e irrepetibles, y en consecuencia tenemos experiencias valiosas que merecen protegerse y promoverse de la misma forma, es decir, tenemos iguales derechos. De esta forma, personas con los mismos derechos sociales y enfrentando las mismas dificultades para verlos cumplidos no deben recibir un tratamiento que en este aspecto las haga diferentes, es decir, el gasto público debe ejercerse con la equidad horizontal que evite crear desigualdades sociales donde estas no existen. Esto no significa que el gobierno sea inmune a errores ante la infinidad de características invisibles que diferencian dos casos aparentemente iguales pero sí, por ejemplo, que ante la enfermedad evitable, el declive de nuestras posibilidades de procurarnos un sustento en la vejez y la necesidad de un conocimiento fundamental de nuestro entorno, exista un sistema de seguridad social y de educación básica de cobertura universal. Pero en México no existe una seguridad social única como derecho ciudadano, sino diferentes esquemas de protección con base en el tipo de trabajo que se consigue y, aunque el acceso a la educación básica es muy amplio, reclamar su calidad aún no es un derecho efectivo. Así, aun con el esfuerzo presupuestal reciente, dos personas con iguales necesidades, esfuerzo laboral y productividad serán tratados de forma diferente, dando un gasto público total en salud 50% superior al que pueda emplearse en el sector formal respecto al que no tenga posibilidades de hacerlo.

La premisa final es que el gasto público no es una lotería. Si bien las asignaciones hacendarias pueden parecer misteriosas no son azarosas, pues se dan en el contexto de reglas federales, estatales y municipales para su distribución, en donde el Poder Ejecutivo y el Congreso, tanto federal como de cada entidad fe-

derivativa, juegan un papel determinante. Ciertamente las reglas surgen y se aplican en el contexto de una disputa por el poder público, pero a final de cuentas una verdadera democracia es capaz de hacer que la política le rinda buenas cuentas sobre la búsqueda del bienestar general, o que al menos no la distorsione groseramente con sus intereses grupales y una corrupción sistemática. En este sentido, es posible atenuar la tentación de plantear y hacer un uso discrecional del presupuesto público, por ejemplo, evitando que se den casos como los de las legislaturas de Durango, Tabasco y Zacatecas que no tuvieron más de quince días para evaluar el presupuesto público del estado, o se mantengan Entidades de Fiscalización Superior con débil autonomía, recursos precarios y con bajo impacto en la mayor parte de las entidades federativas.<sup>4</sup>

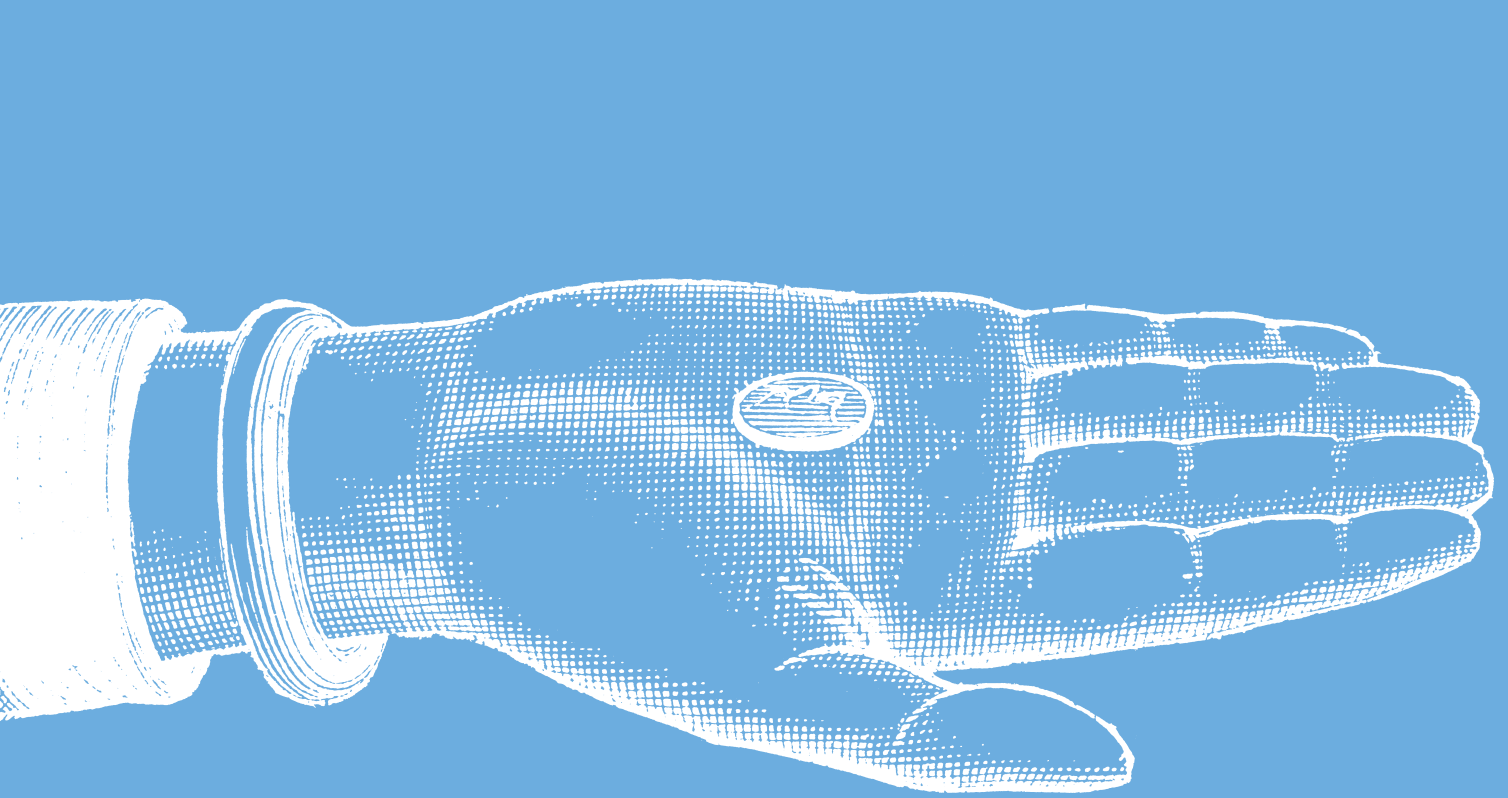
*Derechos sociales universales con subsidios focalizados:* éste es el lema del presente informe, el cual examina la importancia del gasto público para el desarrollo humano en su primer capítulo; su distribución general y por rubros de salud, educación y transferencias al ingreso, a nivel federal, estatal y por municipios, en los cuatro siguientes; y por último, el marco institucional que hace posible su asignación discrecional, en el capítulo 6. La sección de conclusiones recoge las claves del problema y apunta a las alternativas para atenderlo. Además, dos publicaciones lanzadas por el PNUD México en 2010 complementan el esfuerzo aquí reunido. Por una parte, el documento *Las mujeres y el presupuesto público en México*, que examina especialmente la relación entre desigualdad de género y los recursos públicos. Por otra, el *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto*

*de la desigualdad de Oportunidades*, que dedica un capítulo completo a la asignación del gasto público según las particularidades de la población indígena en el país.

El lema del informe implícitamente incluye la educación de calidad para el desarrollo, mayor presupuesto para combatir la pobreza, y mejor atención a la salud a quienes carecen de ella lo que, en último término, se resumiría en el objetivo de alcanzar una mayor equidad del gasto público. Sin embargo, los subsidios generalizados y la segmentación de los derechos a la seguridad social son los mayores problemas de un gasto público que pretenda cerrar las brechas de desarrollo entre personas, municipios y entidades federativas. Y así como el problema es claro, la solución está a la vista: es imperativo que el ejercicio del presupuesto público y el quehacer político en torno a él respondan cercanamente a las preferencias ciudadanas, sin confundir éstas con los intereses de grupo o corporativos que buscan extraer beneficios de la manipulación de las instituciones, sin contribución productiva alguna y más bien en detrimento de la de los demás. También parte de la solución son los mecanismos de rendición de cuentas, tanto administrativos como políticos, que muestren públicamente procesos de decisión expuestos al debate, prioridades argumentadas y resultados adecuadamente medidos y evaluados. En remediar la falta de equidad del gasto público teniendo como objetivo e instrumento a los ciudadanos y su participación está una de las claves para saber gastar.

---

4 Ríos-Cázares (2008a).



*Hace años pregunté a un presidente municipal de un poblado vecino a Mitla: "¿A cuánto ascienden los ingresos del municipio por contribuciones?". "A unos tres mil pesos anuales. Somos muy pobres. Por eso el señor gobernador y la federación nos ayudan cada año a completar nuestros gastos". "¿Y en qué utilizan esos tres mil pesos?". "Pues casi todo en fiestas, señor. Chico como lo ve, el pueblo tiene dos Santos Patrones."*

Octavio Paz

(Todos santos, día de muertos)

# Gasto público para la expansión equitativa de las capacidades individuales



El gasto público puede ser una poderosa herramienta para promover el desarrollo. Aunque el bienestar individual no es la simple acumulación de recursos, los provistos por el gasto gubernamental pueden ampliar directa o indirectamente el conjunto de oportunidades de vida para los individuos, lo que en último término es uno de los elementos constitutivos del desarrollo humano. Además, en el proceso para definir cómo se ejercerá el gasto pueden involucrarse los miembros de una sociedad, lo que reafirma su carácter de agentes de su propio bienestar en vez de meros receptores de transferencias del Estado. Así, el gasto público también ofrece la oportunidad de fortalecer la participación en el desarrollo mediante la deliberación pública de las erogaciones gubernamentales.

Sin embargo, el gasto público también puede significar un desperdicio. En ocasiones, los recursos aportados por los ciudadanos no les generan valor adicional, como servicios de salud confiables, educación de calidad o mayor actividad económica; de esta forma, se convierten en transferencias de ingreso a grupos de dudosa productividad. Pero aun cuando el propósito del gasto gubernamental fuera la mera transferencia de efectivo, sin contraprestación alguna, ello significaría una pérdida para la sociedad si esta redistribución del ingreso no fuera particularmente favorable a los grupos con mayores desventajas sociales. El desarrollo humano es la expansión equitativa de las capacidades para ser o hacer aquello que se valora, y si el gasto público no genera una mayor equidad, entonces está consumiendo recursos sin alcanzar uno de sus objetivos centrales.

Existe una gran variedad de elementos a examinar en el gasto gubernamental, desde su nivel agregado hasta su calidad, eficiencia e impacto, pasando por la cobertura de los servicios que financia. En el presente informe se analiza la equidad del

gasto social asignado a distintos grupos socioeconómicos y regiones, en particular el gasto más ligado a las capacidades básicas de las personas, como las de salud, educación y obtención de recursos para una vida digna. También intenta mostrar cómo la discrecionalidad y la falta de transparencia en el manejo del presupuesto impiden que las prioridades ciudadanas se reflejen en las decisiones de gasto gubernamental, lo cual va en detrimento del carácter público de éste.

## EL GASTO PÚBLICO ES UN INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO HUMANO

Algunas estimaciones señalan que el efecto que el gasto público nacional en salud y educación tiene sobre el desarrollo humano es muy similar al atribuible al crecimiento del ingreso *per cápita* (Ramírez, Ranis y Stewart 2000). Aunque estos cálculos no están explícitamente diseñados para aislar el efecto del gasto público, existen razones para pensar que estos recursos tienen un gran potencial para influir en el bienestar de las personas.

El gasto público, como el ingreso, no constituye en sí mismo el nivel de vida de las personas. Es un medio para un fin: la posibilidad de tener opciones para ser o hacer lo que se considera importante en la vida. Entre estas posibilidades de funcionar como persona, el enfoque del desarrollo humano destaca las correspondientes a disfrutar una vida saludable, obtener conocimientos valiosos y tener acceso a los recursos necesarios para una vida digna (ver recuadro 1.1). El gasto público puede tener un impacto significativo en estas capacidades, por ejemplo, mediante los programas de combate a la pobreza y la provisión de servicios de salud y educación de calidad. Así, es de esperar que la población logre un mayor nivel de bienestar al beneficiarse

## Recuadro 1.1 Las cuatro relaciones del gasto público

El *Informe de Desarrollo Humano* mundial de 1991 recomendó el uso de cuatro relaciones entre componentes del gasto público y otros elementos para monitorear y analizar su diseño;<sup>1</sup>

- 1) Relación de gasto público. Proporción del gasto público respecto al PIB.
- 2) Relación de gasto social. Porcentaje de gasto público dedicado a servicios sociales.
- 3) Relación de gasto en prioridades sociales. Gasto en educación y salud como proporción del gasto social.
- 4) Relación de gasto en desarrollo humano. Gasto en educación y salud como porcentaje del PIB.

La relación de gasto en desarrollo humano es el producto de las tres relaciones anteriores y resume los esfuerzos por movilizar recursos para enfocarlos en la expansión de capacidades básicas.

<sup>1</sup> Scott (2002) destaca que este análisis no ha tenido continuidad por las dificultades para comparar internacionalmente el gasto público. Originalmente el gasto prioritario incorporaba el de agua y saneamiento, que ahora no se ha incluido al no estar identificado adecuadamente en las estadísticas de muchos países. Además, se ha elegido como fuente las estadísticas financieras gubernamentales del Fondo Monetario Internacional (FMI), que si bien difieren de otras permiten realizar una comparación más amplia en el tiempo entre rubros y países.

Fuente: Scott (2002) y Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México con base en PNUD (1991) y FMI (1993, 2003).

De estas relaciones se puede inferir si esfuerzos adicionales deben dirigirse a ampliar los recursos, reasignarlos a ciertas prioridades o ambas cosas.

Después de una década, las cifras para México muestran que mientras la porción de recursos para el gasto público ha disminuido, también ha aumentado la proporción del mismo dedicada al gasto social, aunque dentro de este último se ha reducido la importancia del gasto en educación y salud. México se encuentra aún lejos de una alta proporción de recursos movilizados para gasto público (como Botswana), aunque ha mejorado notablemente al enfocarlo al gasto social. Lo anterior ubica a México en una posición no muy distante de Uruguay, que se ha destacado en este aspecto. Sin embargo, se ha reducido ligeramente la proporción del gasto social dedicado a educación y salud, alejándose de cifras como las que alcanzó Indonesia en 1990. En resumen, la relación de gasto prioritario se ha ampliado y está superando la ventaja inicial que tenía Brasil en este aspecto. Sin embargo, México aún puede impulsar más su desarrollo si amplía la proporción de recursos dedicados al gasto público e invierte un mayor porcentaje de éste a salud y educación, aunque, por supuesto, el problema no puede reducirse a simplemente gastar más (ver gráfica 1).

de intervenciones públicas como campañas de vacunación, educación básica y apoyo monetario para superar condiciones de desventaja extrema.

Sin embargo, el impacto final del gasto público está sujeto a tantas condiciones que una mayor erogación no equivale necesariamente a más bienestar. Por ejemplo, el gasto en servicios médicos puede permitir a una persona acumular capital humano en forma de una mejor salud. Sin embargo, una vida más saludable puede combinarse con una educación pública de pobre calidad que aporte poco a los conocimientos del individuo o a su capacidad de emplearse en forma productiva. Aun si la educación permitiera obtener un empleo mejor remunerado, el mayor ingreso no necesariamente se traducirá en mejores condiciones de vida si no existe la infraestructura de comunicación adecuada que permita transformarlo en bienes y servicios. También es posible que la mayor disponibilidad de estos beneficios no necesariamente esté asociada a un mayor bienestar, como ocurre cuando se tiene agua entubada en el hogar, pero ésta no es potable o incluso puede transmitir enfermedades graves. Mayores recursos, privados o

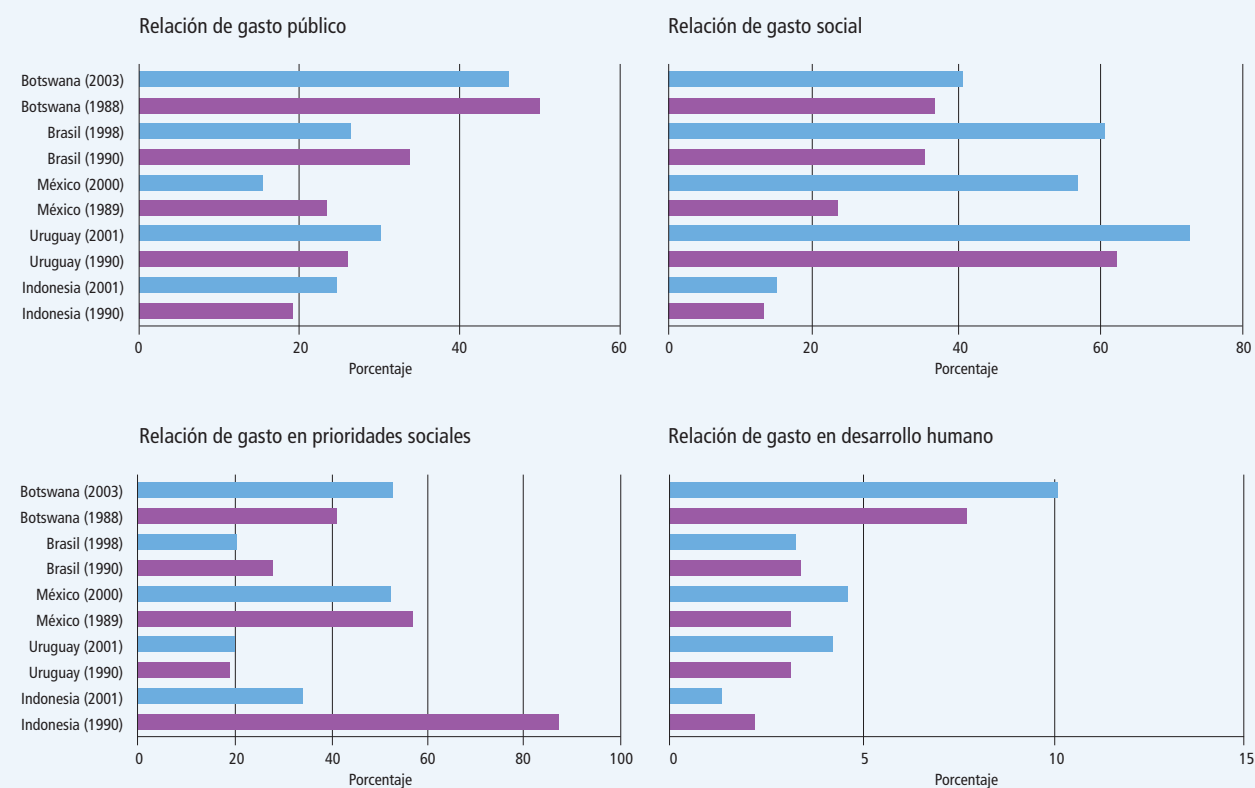
públicos, no son sinónimo de mayor desarrollo humano, pero tienen el potencial de contribuir a él.

La relación entre desarrollo y gasto público no puede reducirse al potencial de este último para expandir el bienestar que involucra el primero. La libertad, base del concepto de desarrollo humano, implica también que las personas ejerzan su iniciativa para promover sus fines, que actúen como agentes de su desarrollo y no como elementos pasivos de algún plan de gobierno. Cuando una sociedad separa recursos privados para uso colectivo, lo menos que se espera es que sus ciudadanos expresen su valoración sobre la manera en que debieran usarse esos recursos y que se involucren en decidir y supervisar su destino. Esta actuación debiera darse por medio de instituciones que ordenan y canalizan los intereses individuales para convertirlos en acciones colectivas, y no como concesiones clientelares.

En un régimen democrático como el de México, ignorar la opinión ciudadana sobre el uso de los recursos públicos, usarlos discrecionalmente y no rendir cuentas sobre ellos es una forma de sometimiento de agentes capaces de reflexionar con autonomía

**Gráfica 1**

Relaciones de gasto público para distintos países



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México con base en PNUD (1991) y FMI (1993, 2003).

sobre el curso que debe tomar la sociedad de la que forman parte y a la que contribuyen para su sostenimiento. Sin desconocer que hay decisiones que no pueden someterse a una simple votación, como pagar impuestos, el autoritarismo y el corporativismo en materia presupuestal son más que un atentado a la libertad ciudadana (ver recuadro 1.2).

Existe evidencia de que distorsiones en la transmisión de las preferencias ciudadanas a la ejecución del gasto público, como la corrupción, la presencia de fuertes presiones políticas, o la acción de grupos de interés, generan ineficiencias en el mejoramiento de variables estrechamente relacionadas con el desarrollo humano. Entre 1990 y 2003, Rajkumar y Swaroop (2008) encontraron que en 91 países el gasto público en salud y educación redujo significativamente las tasas de mortalidad infantil y de reprobación escolar en países con bajos índices de corrupción y una burocracia profesional y con cierta autonomía ante las acciones de grupos de presión. Conforme aumenta la corrupción y se reduce la calidad de la burocracia, incrementar el gasto público en los rubros mencionados puede no tener efecto alguno.

Cuando un mayor gasto público no genera valor agregado, se convierte en una simple transferencia de ingreso. Sin embargo, aun para la redistribución de efectivo resulta crucial la libre participación de los ciudadanos por conducto de instituciones democráticas. En el ejercicio de su derecho de examinar, opinar y decidir sobre las asignaciones presupuestales, los ciudadanos ayudan a definir las necesidades que deben ser atendidas, entenderlas mejor y actuar en consecuencia, para lo cual se requiere el debate público informado. La discusión abierta, la crítica y el disenso son fundamentales, por ejemplo, para que las transferencias públicas no se conviertan en botín de grupos políticos con causas, atractivas en principio, pero cuyo fundamento no resiste el escrutinio público. Sin embargo, la democracia no es suficiente.

De Ferranti et al. (2003) muestran que durante gran parte del siglo XX diversos regímenes autoritarios en América Latina generaron una mayor desigualdad al mermar el poder de negociación de los trabajadores, privilegiar a ciertas organizaciones, otorgar monopolios e incluso seleccionar a los líderes de los grupos de

## Recuadro 1.2 Democracia, desarrollo humano y gasto público

Las libertades civiles y políticas, el diálogo social y la presión pública fortalecen tanto a la democracia como al desarrollo humano, haciendo que ambos sean compatibles y avancen conjuntamente limitando al poder, fomentando la participación ciudadana y haciendo responsables a quienes ejercen la autoridad (ver diagrama 1). Estas relaciones entre democracia y desarrollo humano han sido ampliamente exploradas y una gran parte de los resultados obtenidos los resume el *Informe sobre Desarrollo Humano* mundial de 2002. De este documento es posible extraer elementos específicos que atañen al gasto público, como los siguientes:

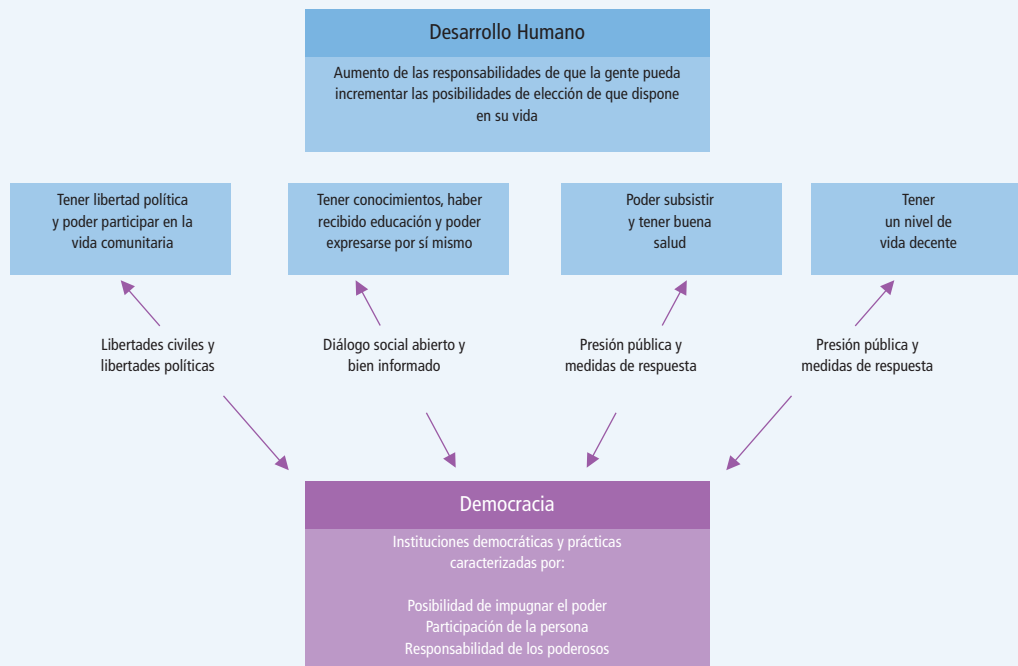
1) En una democracia, los ciudadanos tienen voz que les permite influir en las decisiones públicas, como las referentes al gasto.

2) Las democracias funcionan mejor en la gestión de penurias económicas repentinas, por ejemplo, al ejercer gastos de emergencia en obras públicas.

3) Regímenes democráticos ayudan a difundir información sobre cuestiones básicas y debatirlas, y contribuyen a fijar prioridades sociales para el gasto público.

Sin embargo, el informe advierte que tanto en regímenes autoritarios como democráticos pueden presentarse corrupción, discriminación, y en general injusticias en la provisión de servicios públicos, así como sesgos contra los más pobres en la asignación del gasto público.

**Diagrama 1**  
Vínculos entre la democracia y el desarrollo humano



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en PNUD(2002).

Fuente: PNUD (2002) y Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

interés. Tras esta etapa, el advenimiento de una democracia formal en varios países de la región ha sido insuficiente para reducir de manera significativa las desigualdades, pues persiste el sesgo de las instituciones en favor de grupos de poder, debido a la captura del Estado por élites que sirven a intereses privados, y a la falta de consolidación de un régimen legal que aplique en forma universal principios democráticos y de igualdad en el ejercicio de los derechos ciudadanos (ver recuadro 1.3)

Una de las razones por las que persiste la desigualdad en el desarrollo humano en América Latina es la baja incidencia distributiva del gasto público y los impuestos. Goñi, López y Servén

(2008) encontraron en un grupo de países latinoamericanos que la desigualdad del ingreso, antes y después de la intervención del Estado, es prácticamente la misma, mientras en países europeos dicha intervención reduce considerablemente las diferencias económicas. Existe menos evidencia sobre el efecto del gasto público en indicadores no monetarios de salud y educación; sin embargo, la información disponible apunta en la misma dirección. Wagstaff (2002) muestra que no existe una asociación significativa entre la proporción de gasto público en salud y la desigualdad en la mortalidad infantil, mientras Gershberg y Schuermann (2001) advierten que el análisis del gasto público en educación

### Recuadro 1.3 Poder político, gasto público y deterioro ambiental

En México no ha sido extraño encontrar actores políticos que denuncian la sobreexplotación del agua y casi al mismo tiempo presionan para obtener un presupuesto público que incluya incentivos a dicho fenómeno. En 2006 el *Informe Global sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: poder, pobreza, y la crisis mundial del agua* (PNUD 2006) plantea el caso de México para ilustrar cómo la explotación en exceso de los acuíferos ha sido alentada de forma sistemática por incentivos fiscales perversos.

El informe menciona que en el norte y centro del país, regiones con niveles de desarrollo humano superiores al promedio, el exceso de demanda por agua para riego y actividades industriales ha sido cubierta con la extracción de agua subterránea, lo que ha estado asociado a la sobreexplotación de más de 100 de 653 acuíferos nacionales.

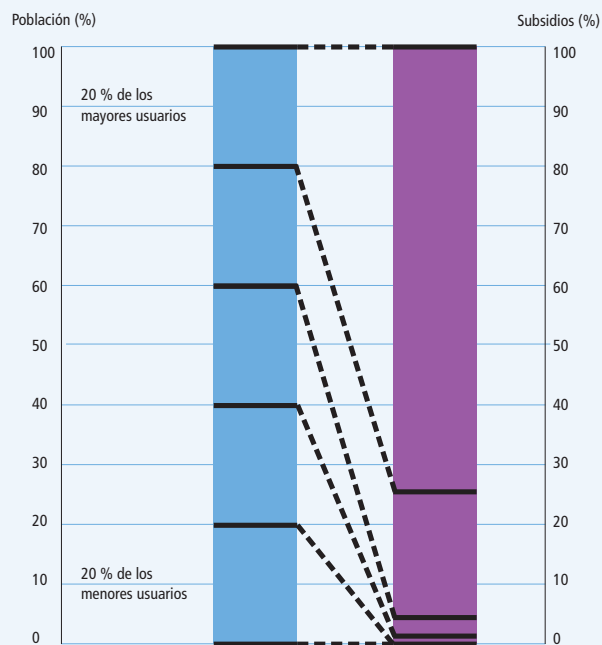
La extracción en exceso es alentada por los subsidios a la electricidad, que, por ejemplo, han hecho rentable extraer agua del acuífero costero de Hermosillo a una profundidad de 135 metros, cuando en 1960 se extraía a 11 metros. El bombeo excesivo ha ocasionado salinidad en los acuíferos y pérdidas de tierras aptas para la agricultura.

Dado que el uso de la electricidad está vinculado al tamaño del establecimiento agrícola, los grandes usuarios reciben hasta 20 veces más subsidio que uno pequeño (ver gráfica 1), lo que implica que la desigualdad en la asignación del gasto público asociado a esta transferencia sea casi del doble de la desigualdad del ingreso nacional.

La existencia del subsidio eléctrico mantiene artificialmente alta la demanda por agua y dificulta que tres cuartas partes de las zonas de riego adopten sistemas de aspersión más eficientes, se cambie a cultivos menos intensivos en la demanda del líquido

Fuente: Guevara- Sanginés (2006) y PNUD (2006).

**Gráfica 1**  
Los grandes agricultores acaparan la mayor parte de los subsidios de riego



Fuente: Guevara- Sanginés (2006).

y se ahorre un volumen de agua equivalente al total del consumo urbano nacional.

Paradójicamente, la respuesta de algunos grupos organizados de productores agropecuarios ante la escasez de agua por sobreexplotación, es presionar por recibir mayor gasto público que posibilite contar con mayores cantidades de líquido, y no presionar por un sistema de incentivos racional para su extracción y consumo.



y la desigualdad no se ha centrado en los efectos del primero sobre los logros escolares, sino en el impacto del ingreso. Scott (2002) encuentra evidencia mixta sobre la progresividad de la intervención gubernamental en educación.

La experiencia internacional motiva a explorar en las siguientes secciones hasta qué punto el gasto público promueve en México la expansión de las capacidades básicas, involucra la participación ciudadana y responde a las desiguales necesidades de desarrollo de las personas.

### La expansión de las capacidades humanas con recursos públicos

El índice de desarrollo humano (IDH) es una referencia útil para evaluar el impacto del gasto público al enfocar el concepto de desarrollo en las oportunidades para alcanzar una larga vida, obtener conocimientos y tener acceso a recursos para vivir con dignidad. Para ello, a nivel de países y entidades federativas, el IDH establece los logros en esperanza de vida, tasa de alfabetismo, tasa de matriculación escolar y PIB per cápita como porcentajes

#### Recuadro 1.4 Cambios en la metodología internacional de medición del IDH

El Informe Global sobre Desarrollo Humano 2010, introduce algunos ajustes a la manera en que tradicionalmente se había calculado el índice de desarrollo humano (IDH). Estos cambios inciden tanto en los indicadores empleados para el cálculo de las dimensiones que lo componen, en los valores máximos y mínimos con las que se evalúa el avance relativo en cada una de estas dimensiones y en la manera en que estas son agrupadas.

En los informes previos, el índice de una vida larga y sana era medido por la esperanza de vida al nacer. El índice de acceso a conocimiento se obtenía al emplear conjuntamente el alfabetismo y la tasa combinada de matriculación; mientras que el índice de acceso a una vida decente se obtenía por medio del Producto Interno Bruto per cápita en Poder de Paridad de Compra (PPC) expresado en dólares estadounidenses.

En la nueva edición, con la que el IDH celebra el 20 aniversario de su aparición, los indicadores que miden el acceso al conocimiento y a una vida digna han cambiado. El índice de acceso al conocimiento se obtiene al emplear conjuntamente los años promedio de educación en adultos de 25 años o más, mientras

que para la población en edad de matriculación se emplea la escolaridad esperada en años. Por su parte el acceso a un nivel de vida decoroso es ahora medido por el Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita en Poder de Paridad de Compra (PPC) expresado en dólares estadounidenses.

El IDH es una medida sintética que muestra el avance de un país con base en el nivel de desarrollo que es posible alcanzar en un determinado momento. Se trata de una medida que carece de unidades aunque los indicadores empleados, antes mencionados, sí los tengan. Para obtener un indicador sin unidades de medición se utilizan referentes internacionales máximos y mínimos que permiten expresar este indicador en un rango de cero a uno. Estos referentes también han cambiado con base en los valores observados en los últimos 20 años (ver cuadro 1).

Finalmente la manera de agregar estos indicadores también cambió. Anteriormente ésta operación se hacía mediante el uso de una media aritmética entre las tres dimensiones que componen al IDH mientras que la nueva metodología empleará una media geométrica con la que se reduce el grado de sustitución entre estas dimensiones.

Dimensión	Actual			Nueva estimación		
	Indicador	Umbrales		Indicador	Umbrales	
		Mín	Máx		Mín	Máx
Salud	Esperanza de vida al nacer (años)	25	85	Esperanza de vida al nacer (años)	20	83.2
Educación	Alfabetismo (%)	0	100	Años esperados de escolaridad	0	20.6
	Tasa combinada de matriculación (%)	0	100	Promedio de años de escolaridad	0	13.2
Ingreso	PIB per cápita (PPC US\$)	100	40,000	PNB per cápita (PPC US\$)	163	108,211
Agregación	Media aritmética			Media geométrica		

Fuente: PNUD (2010).

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México con base en PNUD (2010).

Cuadro 1.1 IDH por entidad federativa

Entidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	0.8269	0.8287	0.8314	0.8336	0.8358	0.8379	0.8440
Baja California	0.8469	0.8441	0.8429	0.8443	0.8489	0.8508	0.8544
Baja California Sur	0.8323	0.8350	0.8370	0.8417	0.8450	0.8501	0.8553
Campeche	0.8303	0.8360	0.8372	0.8417	0.8425	0.8420	0.8419
Coahuila	0.8329	0.8344	0.8379	0.8406	0.8441	0.8455	0.8496
Colima	0.8131	0.8141	0.8163	0.8175	0.8205	0.8216	0.8254
Chiapas	0.7078	0.7121	0.7176	0.7235	0.7275	0.7290	0.7336
Chihuahua	0.8371	0.8371	0.8381	0.8414	0.8448	0.8501	0.8549
Distrito Federal	0.8967	0.8972	0.8994	0.9001	0.9012	0.9040	0.9099
Durango	0.7982	0.8017	0.8033	0.8086	0.8130	0.8143	0.8196
Guanajuato	0.7717	0.7748	0.7799	0.7843	0.7894	0.7899	0.7956
Guerrero	0.7327	0.7368	0.7382	0.7416	0.7453	0.7474	0.7513
Hidalgo	0.7614	0.7637	0.7666	0.7702	0.7759	0.7796	0.7838
Jalisco	0.8087	0.8108	0.8118	0.8135	0.8167	0.8187	0.8224
Estado de México	0.7915	0.7942	0.7956	0.7978	0.8015	0.8061	0.8113
Michoacán	0.7542	0.7562	0.7581	0.7633	0.7678	0.7682	0.7746
Morelos	0.7946	0.8001	0.8021	0.8081	0.8120	0.8171	0.8210
Nayarit	0.7787	0.7814	0.7807	0.7799	0.7835	0.7862	0.7938
Nuevo León	0.8538	0.8537	0.8563	0.8587	0.8629	0.8659	0.8713
Oaxaca	0.7235	0.7294	0.7333	0.7377	0.7428	0.7471	0.7531
Puebla	0.7676	0.7712	0.7737	0.7793	0.7821	0.7880	0.7929
Querétaro	0.8095	0.8129	0.8163	0.8182	0.8229	0.8273	0.8328
Quintana Roo	0.8310	0.8341	0.8341	0.8366	0.8418	0.8426	0.8433
San Luis Potosí	0.7790	0.7816	0.7844	0.7895	0.7960	0.8004	0.8058
Sinaloa	0.7911	0.7950	0.7967	0.7987	0.8035	0.8062	0.8111
Sonora	0.8303	0.8314	0.8298	0.8323	0.8371	0.8410	0.8486
Tabasco	0.7808	0.7838	0.7853	0.7879	0.7923	0.7953	0.8001
Tamaulipas	0.8199	0.8211	0.8242	0.8286	0.8336	0.8358	0.8372
Tlaxcala	0.7725	0.7764	0.7773	0.7811	0.7872	0.7883	0.7931
Veracruz	0.7547	0.7571	0.7604	0.7644	0.7682	0.7705	0.7754
Yucatán	0.7832	0.7868	0.7882	0.7913	0.7951	0.7986	0.8012
Zacatecas	0.7615	0.7659	0.7742	0.7789	0.7836	0.7858	0.7922
Nacional	0.8059	0.8079	0.8103	0.8131	0.8162	0.8186	0.8225

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

Nota: Las estadísticas utilizadas para calcular los indicadores de desarrollo humano en el presente informe hacen referencia a la información comparable y disponible más reciente. Generalmente, en sus versiones mundial y nacional, el Informe sobre Desarrollo Humano tiene un desfase de al menos dos años en la información estadística presentada respecto al año de la publicación. Debido a la actualización de la información, los índices aquí presentados no son comparables con los publicados en los Informes sobre Desarrollo Humano anteriores. Entidades ordenadas alfabéticamente.

de los máximos logros esperados. Al calcular el promedio de estos indicadores se obtiene el IDH, con valor de entre cero y uno. Un valor de uno representa el máximo desarrollo posible, mientras un valor de cero significa que no existe avance alguno (ver nota técnica 1).

En 2007, de acuerdo con la estimación internacional comparable más reciente en 182 países (PNUD 2009a), el IDH nacional alcanzó un valor de 0.854, correspondiente a un alto desarrollo humano (mayor o igual a 0.80). Así, México ocupa el lugar 53 en

desarrollo humano, arriba de Costa Rica y debajo de Bahamas. Además, entre 2000 y 2007 el IDH nacional creció 3.52%, un avance mayor al observado entre los países de alto y muy alto desarrollo humano (2.66%), aunque menor al del índice de América Latina (3.59%) y al promedio mundial (5.45%).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En PNUD (2010a) la metodología de medición internacional del IDH cambió. Aquí se mencionan las estimaciones de PNUD (2009a) para hacer posible una comparación con los cálculos de IDH estatal presentados en este informe, los cuales se obtuvieron aplicando la metodología anterior (ver recuadro 1.4 para una descripción sintética de la nueva medición internacional del IDH).

Este relativo buen desempeño del país se confirma al examinar el IDH por entidad federativa (ver cuadro 1.1). Con la información comparable de la serie nacional más reciente y criterios más estrictos que la estimación del IDH mundial, los mayores avances entre 2000 y 2006 se registran en los subíndices de salud y educación (ver gráfica 1.1), aunque siguen persistiendo notables desigualdades. En 2006, el Distrito Federal tenía 1.24 veces el IDH de Chiapas lo que genera una distancia similar a la que presentan Portugal y Vietnam y resulta similar a la observada entre estas entidades en 2000 (ver recuadro 1.5 para la estimación preliminar del IDH en años recientes).

Desafortunadamente, para México no se ha realizado un análisis específico del efecto del gasto público sobre el IDH, aunque existe evidencia del impacto que diversos componentes del gasto tienen sobre variables estrechamente asociadas al IDH. Jayasuriya y Wodon (2007) descubrieron que entre 1990 y 1996 el aumento del gasto per cápita en salud no incrementó en forma significativa la tasa de supervivencia en el primer año de vida ni entre los menores de cinco años, dos de las variables que en mayor medida determinan la esperanza de vida en México. Esto no significa necesariamente que un mayor gasto no tenga impacto sobre las tasas de supervivencia sino que, para que tenga efecto, el gasto debe estar dirigido adecuadamente. Así, un mayor acceso a hospitales públicos no aumenta las tasas de supervivencia, pero sí lo hace ampliar la cobertura de las campañas de vacunación.

En el caso de la educación, los autores mencionados descubrieron que entre 1994 y 2000 los aumentos al gasto público per cápita simplemente no tuvieron efectos significativos en las tasas de matriculación de primaria y secundaria. Estas dos tasas son los componentes más importantes del subíndice de matriculación

### Recuadro 1.5 Estimación preliminar del IDH y el PIB en las entidades federativas para 2007 y 2008

La continua revisión de los conceptos, fuentes de información y metodologías de medición es una actividad intrínseca a la evolución de indicadores que capturan la dinámica social. Como parte de este proceso, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) implementó, a partir de 2007, un conjunto de modificaciones a la metodología que tradicionalmente había utilizado para el cálculo del Producto Interno Bruto de las entidades federativas (PIBE), las cuales limitan la comparabilidad con el PIBE publicado en años anteriores.

El PIBE había sido tradicionalmente empleado para el cálculo del índice de ingresos (II). La nueva estimación del Inegi modifica, principalmente, el tratamiento de los recursos petroleros (derechos de extracción de los hidrocarburos) que cada entidad obtiene de manera que, para que la nueva estimación pudiera ser empleada como indicador de recursos compatible con la publicada anteriormente, un conjunto de ajustes en la información resultan necesarios.<sup>1</sup>

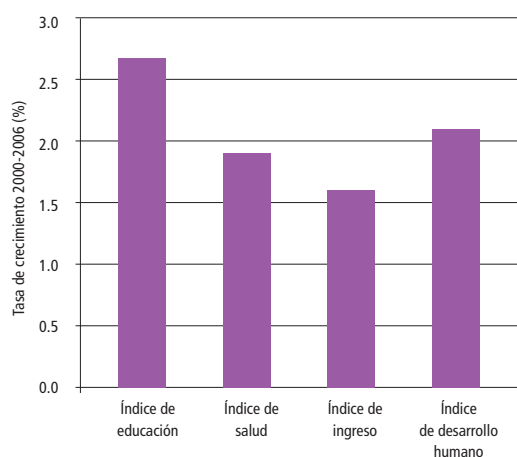
La Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) realizó algunos ajustes con esos propósitos y si bien los resultados logran su objetivo, es muy importante enfatizar que también heredan, por origen, muchas de las propiedades de la nueva serie publicada que limitan su comparabilidad. Por extensión, el cálculo del II que compone al IDH que se obtiene con esta estimación también presenta una compatibilidad limitada respecto de la versión previa de este indicador ya sea en las que se presentan en este capítulo, en otras secciones de este informe o en informes anteriores.

Los resultados de dicha estimación preliminar se reportan en el cuadro 1 y muestran un avance continuo en prácticamente todas las entidades. La brecha entre las entidades que se ubican en los extremos se mantiene, de manera que el Distrito Federal obtiene 1.24 veces el IDH de Chiapas, y la dimensión con mayor avance en ese periodo es la educativa. Si bien es verdad que esta estimación permite contar con el cálculo del IDH actualizado, no deja de ser cierto que aún se requiere una revisión más amplia del concepto y las estadísticas sobre los recursos con los que cuenta la población.

1 Ver nota técnica 2 al final del informe para más detalles.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

**Gráfica 1.1**  
Tasa de crecimiento del IDH nacional y sus componentes (%): 2000-2006



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

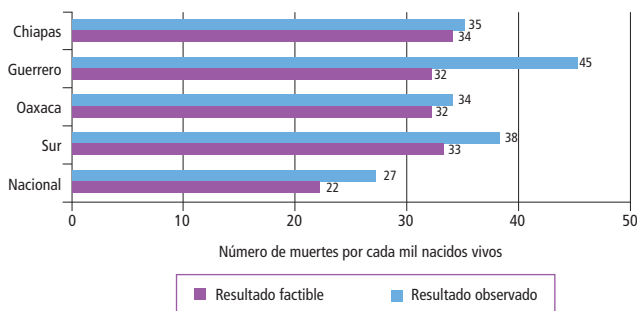
Cuadro 1 Estimación preliminar del IDH y componentes, 2007-2008

Posición relativa 2008	Entidad	Valor del IDH		Variación porcentual 2007-2008	Diferencia en posición relativa 2007-2008	2007			2008		
		IDH 2007	IDH 2008			IS	IE	II	IS	IE	II
9	Aguascalientes	0.8488	0.8499	0.13	0	0.8369	0.8873	0.8221	0.8393	0.8901	0.8203
5	Baja California	0.8544	0.8557	0.15	0	0.8475	0.8963	0.8193	0.8496	0.9028	0.8147
3	Baja California Sur	0.8611	0.8659	0.56	0	0.8470	0.9108	0.8255	0.8492	0.9198	0.8287
12	Campeche	0.8324	0.8306	-0.22	0	0.8318	0.8302	0.8352	0.8344	0.8282	0.8293
32	Chiapas	0.7345	0.7395	0.68	0	0.8148	0.7723	0.6164	0.8179	0.7784	0.6222
4	Chihuahua	0.8571	0.8588	0.20	0	0.8434	0.8858	0.8422	0.8457	0.8895	0.8412
6	Coahuila	0.8525	0.8551	0.30	0	0.8284	0.8960	0.8329	0.8305	0.9003	0.8345
14	Colima	0.8276	0.8295	0.23	0	0.8398	0.8667	0.7764	0.8421	0.8696	0.7766
1	Distrito Federal	0.9149	0.9176	0.30	0	0.8487	0.9527	0.9432	0.8508	0.9576	0.9443
16	Durango	0.8200	0.8230	0.37	0	0.8227	0.8824	0.7549	0.8250	0.8846	0.7593
18	Estado de México	0.8148	0.8168	0.25	0	0.8434	0.8741	0.7268	0.8458	0.8763	0.7284
23	Guanajuato	0.8004	0.8031	0.34	-1	0.8374	0.8326	0.7312	0.8399	0.8374	0.7321
31	Guerrero	0.7577	0.7594	0.22	0	0.8052	0.7824	0.6854	0.8082	0.7867	0.6833
27	Hidalgo	0.7876	0.7938	0.79	0	0.8280	0.8472	0.6876	0.8306	0.8525	0.6982
13	Jalisco	0.8281	0.8304	0.28	0	0.8368	0.8700	0.7774	0.8392	0.8746	0.7773
28	Michoacán	0.7787	0.7823	0.46	1	0.8267	0.8235	0.6860	0.8294	0.8253	0.6922
15	Morelos	0.8255	0.8268	0.16	0	0.8458	0.8691	0.7616	0.8479	0.8767	0.7557
22	Nayarit	0.7967	0.8037	0.88	2	0.8316	0.8593	0.6992	0.8340	0.8715	0.7057
2	Nuevo León	0.8771	0.8797	0.30	0	0.8381	0.9026	0.8907	0.8400	0.9082	0.8910
30	Oaxaca	0.7584	0.7611	0.36	0	0.8182	0.8120	0.6450	0.8212	0.8121	0.6501
25	Puebla	0.7973	0.7998	0.31	-2	0.8336	0.8314	0.7268	0.8365	0.8326	0.7302
11	Querétaro	0.8371	0.8424	0.63	0	0.8382	0.8605	0.8127	0.8407	0.8692	0.8174
8	Quintana Roo	0.8496	0.8500	0.05	-1	0.8519	0.8429	0.8541	0.8541	0.8459	0.8500
19	San Luis Potosí	0.8052	0.8090	0.47	1	0.8334	0.8458	0.7365	0.8359	0.8496	0.7415
17	Sinaloa	0.8165	0.8193	0.34	0	0.8249	0.8836	0.7410	0.8272	0.8860	0.7447
7	Sonora	0.8496	0.8541	0.53	1	0.8350	0.9024	0.8114	0.8373	0.9137	0.8114
21	Tabasco	0.8048	0.8087	0.48	0	0.8246	0.8772	0.7127	0.8274	0.8803	0.7182
10	Tamaulipas	0.8416	0.8455	0.46	0	0.8326	0.8912	0.8011	0.8347	0.8967	0.8052
26	Tlaxcala	0.7949	0.7973	0.30	-1	0.8462	0.8707	0.6676	0.8488	0.8761	0.6670
29	Veracruz	0.7792	0.7799	0.09	-1	0.8124	0.8208	0.7042	0.8153	0.8216	0.7026
20	Yucatán	0.8072	0.8088	0.20	-1	0.8332	0.8325	0.7560	0.8356	0.8366	0.7542
24	Zacatecas	0.7943	0.8031	1.11	2	0.8420	0.8583	0.6827	0.8445	0.8699	0.6949
	Nacional	0.8265	0.8290	0.30		0.8327	0.8628	0.7839	0.8354	0.8667	0.7850

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

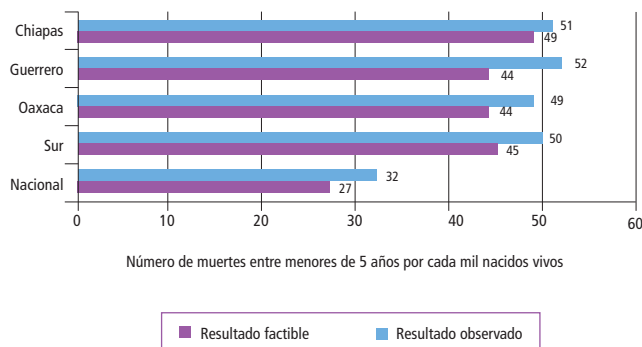
Nota: Ver nota técnica 2 al final del informe. Una cifra positiva indica una mejor posición en 2008 respecto 2007; una cifra menor a cero indica lo contrario.

**Gráfica 1.2**  
Mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos



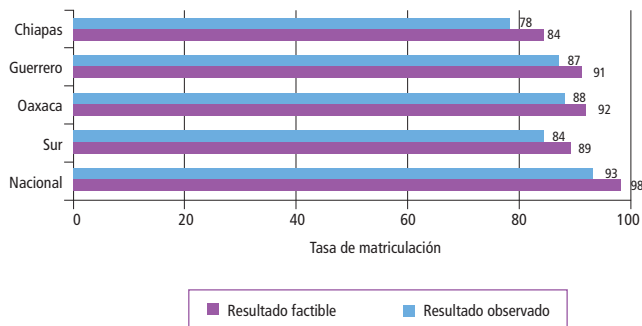
Fuente: Jayasuriya y Wodon (2007) con datos panel por entidad federativa en el periodo 1990-1996.  
Nota: La categoría Sur refiere al promedio de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

**Gráfica 1.3**  
Mortalidad entre menores de 5 años por cada mil nacidos vivos



Fuente: Jayasuriya y Wodon (2007) con datos panel por entidad federativa en el periodo 1990-1996.  
Nota: La categoría Sur refiere al promedio de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

**Gráfica 1.4**  
Tasa de matriculación en educación primaria como porcentaje de la población



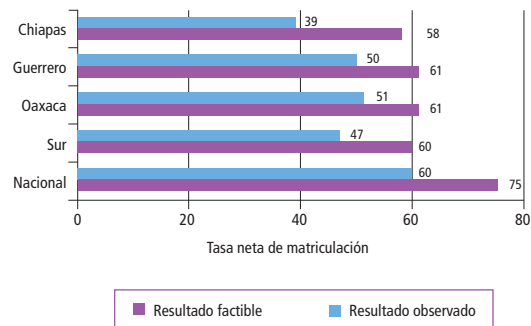
Fuente: Jayasuriya y Wodon (2007) con datos panel por entidad federativa en el periodo 1994-2000.  
Nota: La categoría Sur refiere al promedio de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

del IDH. Es claro que gastar más en educación no mejora en forma automática las condiciones de desarrollo.

Si bien la intervención del Estado en la forma de más gasto no necesariamente implica mayor desarrollo humano, otras de sus acciones, sumadas al conjunto de circunstancias, pueden contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos existentes para alcanzar dicho desarrollo. Después de todo, el gasto no es el único instrumento de política pública de un gobierno; también dispone de las regulaciones, el otorgamiento de incentivos y la supervisión de un gran conjunto de actividades, entre otras acciones. El estudio mencionado permite evaluar el desempeño de las entidades federativas para convertir los recursos públicos y privados en indicadores de bienestar. Para ello, se comparan las tasas de supervivencia y matriculación que serían factibles con las condiciones tecnológicas y sociales vigentes, con aquéllas que efectivamente se logran. Esta discrepancia entre lo posible y lo alcanzado se ilustra en las gráficas 1.2 a 1.5, que muestran los resultados en los estados de la región sureste, que son los de menor desarrollo humano de México, y el promedio del país.

Estos cálculos permiten concluir que el estado de Guerrero, aparte de tener un bajo nivel de recursos, ha presentado ineficiencias en su uso, lo que explica los rezagos en sus indicadores de mortalidad. Por su parte, Chiapas tiene un gran potencial para mejorar la eficiencia en matriculación en educación primaria en comparación con el promedio nacional. En este sentido Chiapas luce un desempeño similar al de Oaxaca en mortalidad, aunque esta última resalta por el amplio margen existente para aumentar su eficiencia en indicadores educativos aun por encima de las oportunidades para mejorar sus indicadores de mortalidad. En cuanto a la educación secundaria, llama la atención el grado de ineficiencia de la matriculación en cada estado, en la región y en el país en su conjunto.

**Gráfica 1.5**  
Tasa neta de matriculación en educación secundaria como porcentaje de la población



Fuente: Jayasuriya y Wodon (2007) con datos panel por entidad federativa en el periodo 1994-2000.  
Nota: La categoría Sur refiere al promedio de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

## Las instituciones pueden ampliar o limitar los efectos del gasto

Cada individuo de una sociedad valora en forma distinta lo que involucra el gasto público, desde la obtención de los recursos que lo financian hasta el impacto final esperado, pasando por quién debería beneficiarse. Pero aun si hubiera acuerdo sobre los medios y los fines, sería imposible que todas las personas se ocuparan directamente de la planeación, la programación, la elaboración del presupuesto y el ejercicio y control del gasto; por ello se delega parte de la atención de los asuntos públicos, dentro de ciertos límites. Las instituciones son “reglas y procedimientos que estructuran la interacción social al delimitar y habilitar el comportamiento de los individuos o actores” (Helmke y Levitsky 2007). Las instituciones políticas definen quiénes son los actores relevantes en la toma de decisiones, influyen en la definición de sus incentivos y determinan su actuación.

El desempeño de los responsables del gasto público y la proximidad de sus decisiones para reflejar las preferencias de los ciudadanos depende crucialmente del sistema de incentivos que enfrentan ambos grupos, el cual está determinado por la forma de tener acceso a recursos, el grado de diseminación de

la información para tomar decisiones presupuestales, el alcance de dicha toma de decisiones, la forma en que el gasto público se convierte en bienes y servicios para ciudadanos específicos y ante quiénes rinden cuentas y son responsables los encargados del gasto. Dado que los políticos y las burocracias no son simples defensores de los ciudadanos, sino que poseen intereses y objetivos propios, es necesario que las instituciones planteen recompensas y castigos para alinear el comportamiento de estos agentes, no siempre observable, con el interés público (ver recuadro 1.6).

Aunque este problema no es exclusivo de la acción gubernamental, resulta particularmente complejo debido a la multitud de niveles en que ocurre (involucra interacciones entre el gobierno federal y los locales, agencias gubernamentales, ciudadanos, proveedores del sector público, etcétera) y a un esquema en que el cumplimiento de las tareas se delega a numerosos agentes. Además, muchos elementos de mercado, que suelen disciplinar conductas que se desvían de los objetivos, suelen estar ausentes, por ejemplo la posibilidad de despedir a un legislador poco dispuesto o incapaz para desempeñar sus tareas o de reubicar a trabajadores que duplican funciones pero están protegidos por grupos de presión.

### Recuadro 1.6

#### La consideración del interés público

¿Hasta qué punto las políticas generadas por un sistema promueven el bienestar general o tienden a canalizar beneficios a grupos privados? El Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina (2006) del Banco Interamericano de Desarrollo, que reporta el trabajo realizado y profundizado por Stein y Tommasi (2007) da una respuesta a esta pregunta dentro de su esfuerzo por medir la calidad de las políticas públicas en América Latina. De acuerdo con estos autores, tomar en cuenta el interés general significa:

1. Evitar que se favorezca a los “influyentes”.
2. Que las transferencias públicas lleguen efectivamente a los pobres y no a los ricos.
3. Tener un Estado capaz de castigar a los poderosos.
4. Que el gobierno represente los intereses difusos y poco organizados además de intereses concentrados y organizados.

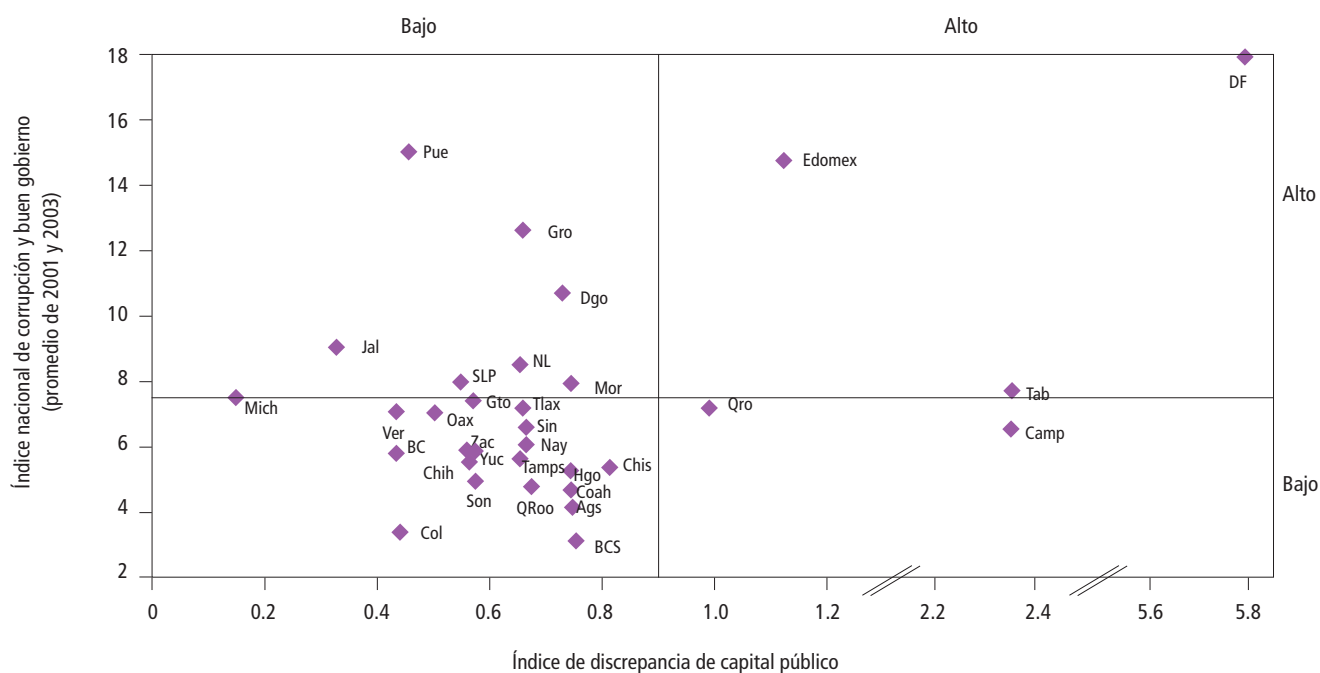
Con la ayuda de encuestas a líderes y expertos de la región, estos autores estiman un índice de consideración del interés público (ICIP) para 18 países de América Latina, basado en las

percepciones de los puntos mencionados. En México encontraron que antes de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió su mayoría en la Cámara de Diputados, las políticas gubernamentales alcanzaban el 39% del máximo valor del indicador. Posteriormente, hasta 2005, este porcentaje ha llegado a 55%, superior al promedio de los países de la región (50%). En otras palabras, los cambios políticos de la década de 1990 se han traducido en tomar más en cuenta el bienestar general.

Del análisis de estos autores, cabe destacar tres elementos adicionales: Primero, el sistema político mexicano tiene un amplio potencial para reflejar de mejor forma el interés público, pues en América Latina sólo Chile alcanza altos valores de este indicador, comparables con los de países desarrollados. Segundo, la independencia del Poder Judicial, el desarrollo de un servicio civil de carrera y legisladores más confiables y con conocimientos especializados en sus tareas se asocian a mayores niveles del ICIP. Por otra parte, existe una asociación significativa entre incrementos en el IDH y aumentos en el ICIP, que si bien no necesariamente implica causalidad del último hacia el primero, podría involucrarla en alguna medida.

Fuente: Stein y Tommasi (2007), Stein et al. (2006).

**Gráfica 1.6**  
Discrepancias de capital público y corrupción



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México con base en Rodríguez-Oreggia (2008a) y Transparencia Mexicana (2007).

Una dificultad adicional en el caso del gasto público es que su ejercicio efectivo requiere el criterio de quien lo controla, pues es imposible tener reglas para todas las circunstancias en que han de ofrecerse bienes y servicios gubernamentales o asignarse transferencias. Así, cierto grado de flexibilidad en materia de gasto público es inevitable, aunque no debe llegarse al extremo en que el interés del mandatario no tiene contrapesos y termina por predominar sobre el del mandante.

Pese a que existe un área gris donde no está claro si debe ampliarse o restringirse el margen de acción de quienes se encargan del gasto público, es evidente que cuando existe corrupción, que se traduce en daño grave al patrimonio público, se rebasa el mandato otorgado por los ciudadanos. La combinación del indicador de discrepancias en el acervo de capital público, explorado por Rodríguez-Oreggia (2008a), y el índice nacional de corrupción y buen gobierno (INCBG) de Transparencia Mexicana (2007), ofrece una aproximación al caso de México.

El primero, el indicador de discrepancias, mide el valor de cierto capital físico que debería existir de acuerdo con la inversión pública registrada considerando la depreciación normalmente observada, y lo compara con el valor que efectivamente existe. La diferencia porcentual entre estos dos acervos indica las restricciones para la ampliación o preservación del capital público. Estos

elementos pueden incluir mayores costos a los considerados, o condiciones particulares, como desastres climáticos frecuentes. Sin embargo, la ineficiencia y la corrupción también podrían estar detrás de los faltantes registrados. El indicador de discrepancias no mide la corrupción, pero sí señala dónde hace falta aclarar por qué no hay mayores niveles de activos públicos.

Por su parte, el INCBG registra el número de veces que se pagó un soborno por cada 100 veces que se realizó un trámite o se obtuvo un servicio público. El índice utiliza una escala de cero a 100 que asigna una mayor puntuación a la mayor frecuencia de actos de corrupción. Aunque el índice permite inferir algunos costos de la corrupción, no detecta el posible daño patrimonial derivado de prácticas deshonestas en la inversión pública. Sin embargo, esto puede comenzar a explorarse si se relaciona el INCBG con el indicador de discrepancias de capital público (ver gráfica 1.6).

La corrupción en un ámbito de la vida pública suele favorecer su existencia en otros; sin embargo, las discrepancias en los acervos de capital pueden tener explicaciones razonables; por ello, en algunas entidades del país, como el Distrito Federal o el estado de México, sería conveniente contar con más información gubernamental para descartar la corrupción como causa de que los recursos presupuestales no se traduzcan en más capital público.



## Indicadores de carencia de desarrollo y la equidad del gasto público

El igual valor que en principio tienen las experiencias de todos los individuos para el bienestar general conduce a incorporar como elemento esencial del desarrollo humano la igualdad de oportunidades. En consecuencia, la intervención del estado debe promover dicha igualdad. Esto conduce naturalmente a los principios de equidad vertical (tratar de manera distinta a los diferentes) y horizontal (tratar de la misma forma a los iguales).

Estos principios también se aplican en el ámbito de las finanzas públicas, aunque con elementos distintos. En materia impositiva la equidad vertical implica que personas con mayor capacidad de pago de impuestos deben contribuir más, mientras que la horizontal indica que personas con la misma capacidad deberían tener el mismo tratamiento fiscal (Musgrave 1959). De forma más rigurosa, Feldstein (1976) señala que la equidad horizontal implica que si dos individuos tuvieran el mismo nivel de utilidad cuando el impuesto permanece sin cambio, también deberían tener el mismo nivel de utilidad si el impuesto cambia (ver recuadro 1.7). Por la misma vía puede hacerse un planteamiento más exacto de la equidad vertical.

Estas ideas pueden ampliarse fácilmente al gasto público y a la forma en que éste se asigna mediante el acceso a bienes y servicios o la entrega de transferencias. También puede llevar a

examinar cómo se beneficia en mayor o menor medida a los que menos tienen, o cómo se afecta en forma diferenciada a personas que en principio tienen el mismo ingreso. De aquí surge el interés en beneficiar por medio del gasto público a los más pobres en una proporción mayor a su ingreso, a lo que puede llamarse progresividad (ver recuadro 1.8) y la preocupación por el cambio que genera dicho gasto en el ordenamiento de los individuos de acuerdo con sus ingresos.

Una diferencia notable en el tratamiento de la equidad vertical y horizontal en un enfoque de desarrollo humano radica en que la variable de referencia para considerar que los individuos son iguales o diferentes debe trascender al ingreso percibido, pues se trata de identificar las capacidades de las personas, o privaciones de las mismas, y no el simple acceso a recursos. En este sentido el uso del IDH como variable ordenadora de los niveles de bienestar puede jugar un papel importante, similar a la función que el nivel de “necesidades” cumple en el análisis de la equidad en la salud (ver recuadro 1.9).

Culyer (1995) plantea, en el contexto de la asignación de recursos para la atención de la salud, que la equidad horizontal significa tratar de la misma forma a quienes son iguales en la dimensión relevante, como tener las mismas necesidades, mientras equidad vertical significaría, en esta perspectiva, tratar en forma diferenciada a quienes tienen necesidades distintas. Por

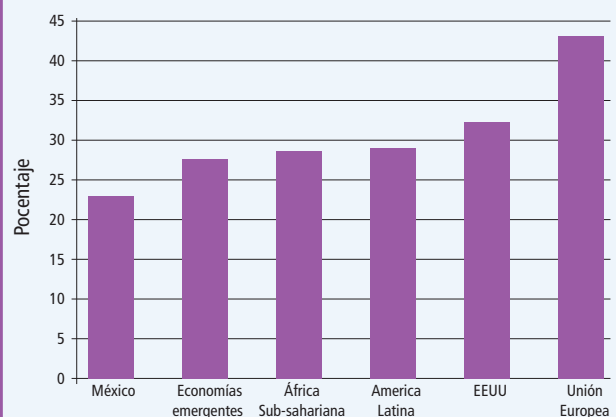
### Recuadro 1.7 Ingresos públicos en México

La proporción del Producto Interno Bruto (PIB) captada por el gobierno es indicativa del grado en que éste controla los recursos generados por una economía (ver gráfica 1). La recaudación que el Estado realiza por medio de impuestos suele provenir directamente del ingreso (personal y empresarial) o del gasto que realizan los individuos en bienes y servicios.

Con base en registros del Fondo Monetario Internacional (2010), al año 2008 el gobierno de México obtuvo un ingreso total de menos del 25 por ciento del PIB, proporción menor que la obtenida por el promedio de economías emergentes y en desarrollo (138 países incluido México) o América Latina. La cifra nacional resulta 40 por ciento inferior a la proporción captada por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y 56 por ciento inferior a lo obtenido por la Unión Europea. Este indicador brinda una primera noción sobre la presión que enfrentan las finanzas públicas para cubrir la demanda de recursos para las prioridades nacionales.

Fuente: Oficina de investigación en Desarrollo Humano, PNUD México con base en FMI (2011) y OCDE (2007).

Gráfica 1  
Ingresos públicos como porcentaje del PIB, 2008



Fuente: FMI (2010).

Nota: Los ingresos públicos incluyen impuestos, contribuciones sociales y transferencias.



## Recuadro 1.8

### Equidad vertical de los impuestos y del gasto público en México

Una forma de evaluar la equidad vertical del gasto público es comparar la distribución del ingreso antes de impuestos y transferencias gubernamentales, con la que resulta de agregar estos instrumentos fiscales. Este ejercicio ha sido realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para 2006 estableciendo la participación en el ingreso total de diez grupos con porcentajes iguales de hogares (deciles) ordenados de menor a mayor ingreso antes de impuestos y transferencias. El cuadro muestra que el efecto distributivo de los impuestos es muy pequeño, mientras que la adición del correspondiente al gasto permite que el primer decil eleve su participación de 1.7 a 2.5% del ingreso total, y que el efecto redistributivo decrezca conforme aumenta el nivel de ingreso.

La información le permite a la SHCP decir que “el efecto redistributivo total revela que la política fiscal ha tenido un efecto positivo en la distribución del ingreso, pues son los deciles de mayores ingresos quienes contribuyen en una mayor proporción a la recaudación y quienes se benefician, en términos relativos, menos del gasto social” (SHCP 2010, 48). Esto se confirma observando que el índice de concentración de los ingresos (CC), que toma un valor de cero cuando hay perfecta igualdad y de uno cuando una persona concentra todo el ingreso, declina 8.7%. Sin embargo, cálculos similares para otros países muestran que este es un declive modesto en la desigualdad. Para el conjunto de los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) esta reducción es de 25%, con un máximo de 50% y un mínimo de 33% para los países que incluye.

**Cuadro 1 Impacto redistributivo integral del sistema fiscal. Ingreso por deciles de hogares antes y después de impuestos y gasto público (porcentaje)**

Deciles	Autónomo	Neto impuestos	Con gasto público
I	1.7	1.7	2.5
II	2.9	2.9	3.6
III	3.8	3.8	4.3
IV	5.0	5.0	5.4
V	6.5	6.5	6.7
VI	7.7	7.8	7.8
VII	9.8	9.9	9.9
VIII	11.2	11.1	11.0
IX	15.5	15.5	15.1
X	35.9	35.7	33.9
Total*	100.0	100.0	100.0
CC**	0.498	0.497	0.455

Fuente: SHCP (2008a) con información de la ENIGH (2006).  
Nota: La categoría autónomo refiere al ingreso antes de impuestos y transferencias gubernamentales. \*El total puede no sumar debido al redondeo. \*\* CC Coeficientes de Concentración estimados

Fuente: SHCP (2008a, 2010) y OCDE.

supuesto, ningún tipo de equidad es operativo si el concepto de necesidad no es cuantificable para realizar juicios sobre similitudes y diferencias entre individuos. Sin embargo, existen varias propuestas para concretar y medir el concepto.

Van Doorslaer y Masseria (2004) realizan un análisis retrospectivo donde describen y miden el grado de equidad horizontal en la provisión de servicios de salud. Para ello comparan la distribución observada de la atención médica por niveles de ingreso con la correspondiente a las necesidades de dicha atención. El cálculo de estas últimas se basa en el pronóstico de la demanda por atención médica que correspondería a la presencia de distintos padecimientos, niveles de ingreso y otros elementos descriptores de las circunstancias de las personas. El grado de concentración de la diferencia entre la atención médica real y la necesitada, respecto del promedio, mide la falta de equidad horizontal. Dicho de otra forma: la diferencia entre lo que se recibió (de más o de menos) en comparación con lo necesario ilustra la magnitud del problema de equidad horizontal.

En los resultados de 21 países de la OCDE obtenidos por los autores mencionados se observa que México, después de Estados Unidos, era el país que menos equidad horizontal presentaba en el uso de servicios médicos (ver gráfica 1.7). El sesgo que detectaron consiste en que dos personas con el mismo nivel de necesidades de atención médica tendrían distinta probabilidad de consultar a un doctor, y el más rico resultará favorecido en forma notoria. Este patrón de atención médica no ocurría de igual forma para todos los países y todos los tipos de atención, pues sólo en la mitad de ellos se observaba un sesgo hacia los más ricos, e incluso en algunos, como España, el sesgo a la atención de los más pobres por parte de médicos generales es notoriamente alto.

El examen de la equidad del gasto público debe ir más allá de identificar a los beneficiarios por estratos de ingreso y analizar, mediante el uso de indicadores multidimensionales no monetarios, la correspondencia entre el gasto y las carencias o necesidades que debería atender (Bourguignon y Pleskovic 2007).

### Recuadro 1.9 Un indicador simple de privación de desarrollo

Hasta el más reciente Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, el IDH se ha calculado como el promedio de los logros alcanzados por un grupo en salud, conocimientos y recursos. El logro corresponde a lo que se rebasó respecto a una referencia mínima de esperanza de vida, alfabetización, matriculación o ingreso, según sea el caso, en comparación con el mayor logro posible, es decir, la diferencia entre el máximo y el mínimo correspondientes. Un valor de uno del IDH representa el alcance del 100% del máximo logro en cada dimensión, mientras que uno de cero representa sólo haber alcanzado lo mínimo en cada una de ellas. Sin embargo, en sus orígenes, el cálculo del IDH se obtenía identificando privaciones en cada dimensión del desarrollo:

“El índice de desarrollo humano (IDH) se construye en tres pasos. El primer paso consiste en definir una medida de las privaciones que sufre un país en cada una de las tres variables básicas... El segundo paso consiste en definir un indicador promedio de privación... El tercer paso consiste en medir el índice de desarrollo humano (IDH) como 1 menos el índice de privación promedio...” (PNUD 1990, 232).

Las razones para este procedimiento permanecen válidas y ayudan a entender mejor el IDH:

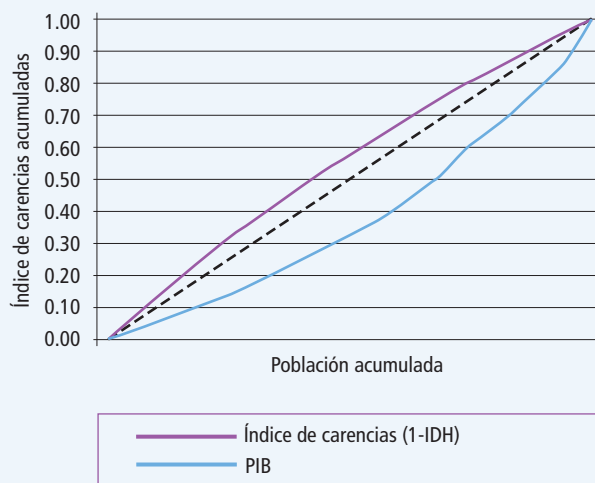
“El origen de la desilusión y el desánimo provocados por un bajo desempeño suele ser la creencia de que las cosas podrían ser mucho mejores. Esta apreciación asigna una gran importancia a la idea de un déficit en relación con un nivel considerado aceptable...” (PNUD 1990, 39).

Así, un indicador simple de privación de desarrollo (IPDH) corresponde a 1 menos el IDH, equivalente al promedio de los índices de privación en cada dimensión. Un ejemplo del IPDH se encuentra en la gráfica anexa que ordena a las entidades federa-

Fuente: PNUD (1990).

tivas en orden creciente de privaciones. El eje horizontal mide el porcentaje acumulado de población de las entidades y el vertical su porcentaje acumulado del IPDH. Si las carencias de desarrollo estuvieran igualmente distribuidas, el 10% de la población acumulada tendría el 10% del IPDH acumulado, el 10% siguiente un monto similar, y así sucesivamente, lo que correspondería a una línea recta conectando los extremos de los ejes. En realidad, las privaciones son mayores en los primeros grupos de población y se reducen consecutivamente, lo que da una línea por arriba de la diagonal que indica desigualdad. En contraste, la distribución del PIB revela que las entidades con mayores carencias captan los menores recursos (línea por debajo de la diagonal).

**Gráfica 1**  
Índice de privación y PIB acumulado



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México con datos del anexo estadístico.

## LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL: DE LA EXPANSIÓN DEL GASTO A LA CULTURA DE TRANSPARENCIA Y DE LA EVALUACIÓN

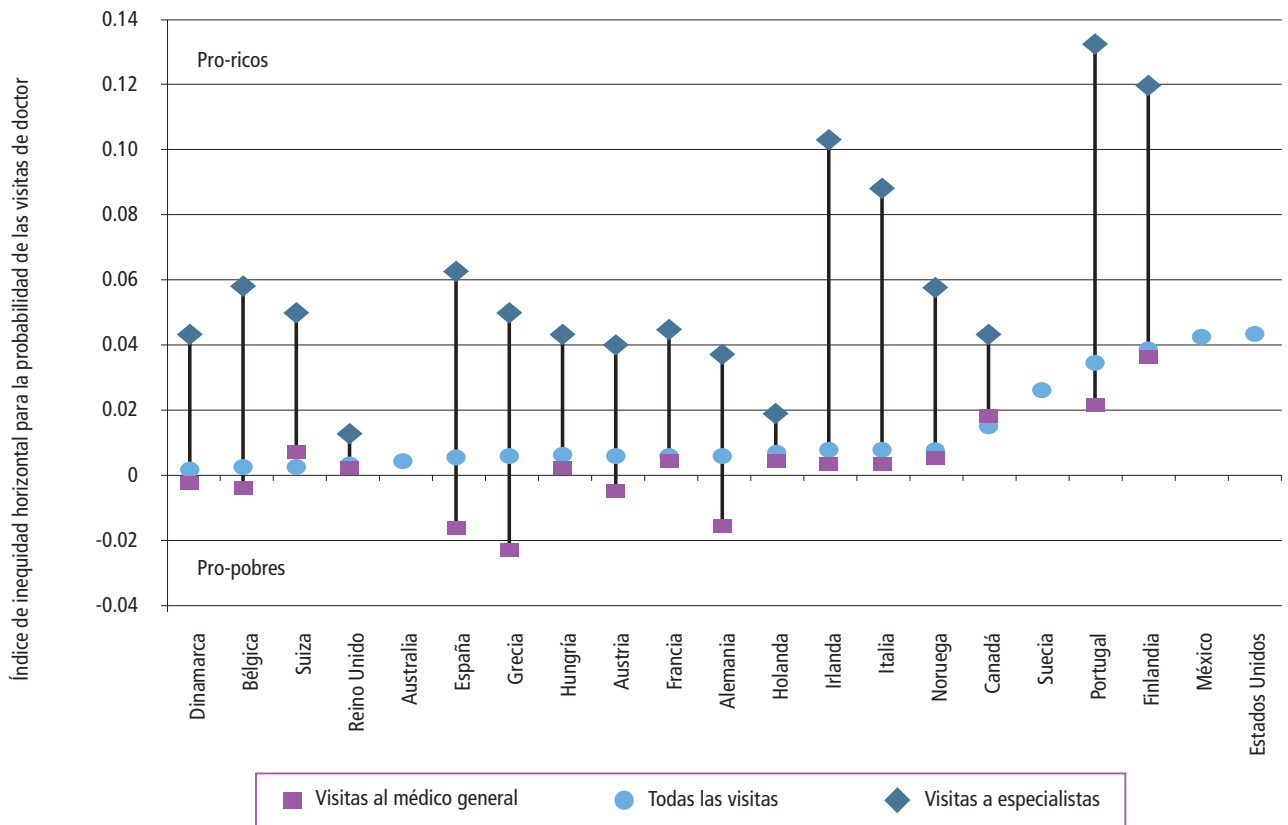
La eficiencia y la equidad del gasto en desarrollo humano y social en México (ver recuadro 1.10) han estado ligadas a tres grandes políticas. Primera, la Reforma Agraria puesta en marcha inmediatamente después de la Revolución Mexicana hasta la década de 1990 y complementada con sustanciales subsidios agrícolas. Segunda, la construcción y expansión masiva de los sistemas de salud, educación y seguridad social en la segunda mitad del siglo XX. Tercera, las reformas de los instrumentos redistributivos aprobadas en las dos décadas recientes, que han incluido esque-

mas innovadores de transferencias focalizadas y mayor gasto en educación básica y servicios de salud para los no asegurados. En este último rubro, se ha ampliado la descentralización del financiamiento y el uso de los recursos iniciado en la década de 1980. Junto con las políticas centradas en la redistribución de activos e ingreso se dio un conjunto de medidas cuyo eje era la dimensión geográfica, es decir, la reducción de las desigualdades regionales.

Estas políticas generaron instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1943; la Secretaría de Salud y Asistencia, hoy Secretaría de Salud (Ssa), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Por otra parte, en 1978 la Secretaría de Educación

**Gráfica 1.7**

Equidad horizontal en el uso de servicios médicos



Fuente: Van Doorslaer y Masseria (2004).

Nota: La información empleada por los autores no permite distinguir entre visitas especializadas y generales para todos los países. En ese caso se reportan sólo "todas las visitas".

Pública (SEP) creó delegaciones estatales y en 1992 transfirió los servicios educativos a los estados, con los recursos correspondientes. Una descentralización similar ocurrió posteriormente con los servicios de salud.

Después de la creación en la década de 1960, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), encargada de otorgar subsidios alimentarios, vino una serie de programas para atender a grupos marginados. En 1982, dichos programas se integraron al Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, antecedente de otros fondos de desarrollo regional. En 1988 destacó una de las primeras políticas explícitas contra la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), y posteriormente se reestructuraron los subsidios agrícolas mediante el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). En 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), más tarde denominado Oportunidades, que realiza transferencias monetarias condicionadas. Desde el año 2000, con la creación del Seguro Popular fundamentalmente, se ha dado continuidad a la política de gasto social de finales de la década de 1990.

### Panorama histórico de las políticas redistributivas: la equidad exigua

Antes de la Reforma Agraria, en 1905, sólo 8,431 hacendados (0.2 por ciento de la población ocupada en la agricultura) concentraban 87% de la tierra. Después de esta se distribuyó el equivalente a la mitad de la superficie agrícola actual entre 3.8 millones de productores mediante el sistema de propiedad ejidal, por lo que hoy México presenta el menor índice de concentración de la tierra en América Latina (Deininger y Olinto 2002).

Desde la década de 1940 la reforma se complementó con varios subsidios: a los insumos (principalmente a la irrigación, los fertilizantes y el almacenaje), a la producción, con precios de garantía (sobre todo para maíz y frijol), y a los alimentos (fundamentalmente a la tortilla). Los subsidios a la producción y al consumo fueron administrados por la Conasupo entre 1965 y 1999, y absorbieron, en promedio, medio punto del PIB por año. En contraste con la redistribución de la tierra, los subsidios beneficiaron a los grandes agricultores comerciales y a los consumidores urbanos, y excluyeron a los pobres rurales.

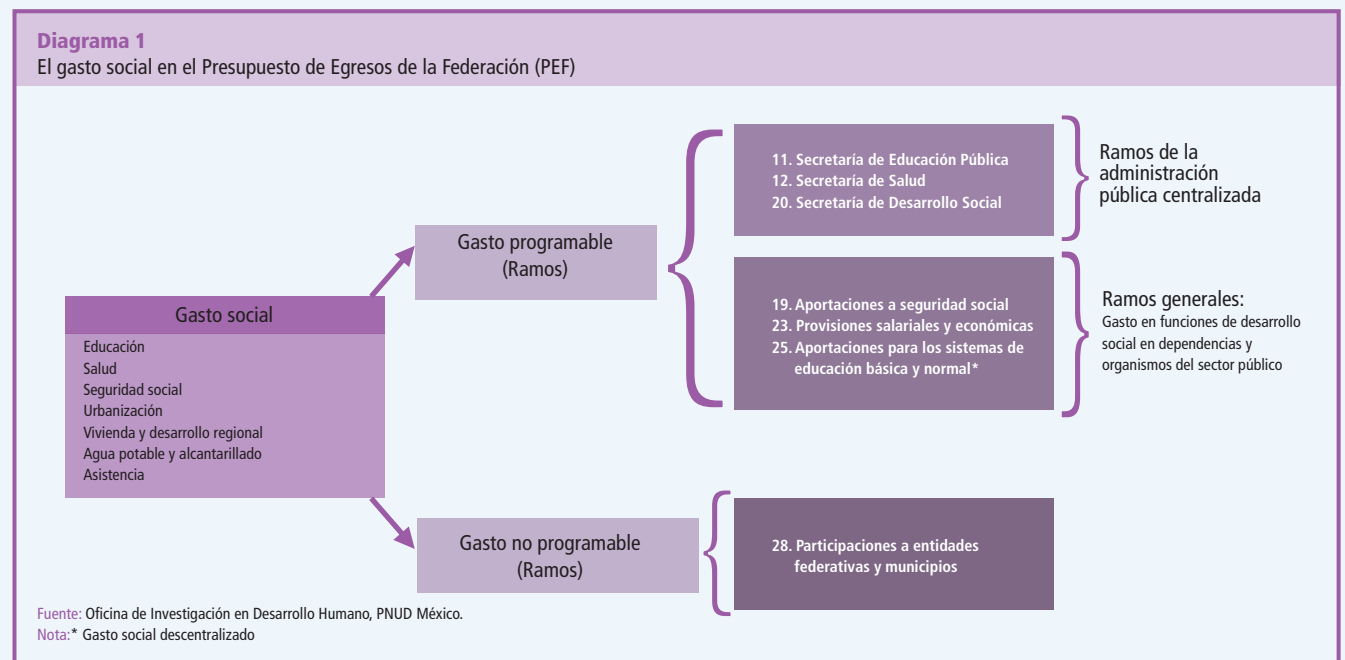
De acuerdo con Scott (2008) fue hasta finales del siglo XX cuando se dio por concluida la Reforma Agraria, se eliminaron las restricciones legales a la movilidad económica de la tierra y el trabajo en el ejido, y el esquema de subsidios fue sustituido por

transferencias directas de ingreso, como el Procampo, basado en la extensión de la tierra poseída y no en la producción o la comercialización. Sin embargo, el nuevo esquema de transferencias no impidió que los subsidios al campo continuaran siendo

### Recuadro 1.10 El gasto en desarrollo humano y desarrollo social

Para el presente análisis se define al gasto público en desarrollo humano (GDH) como el gasto público dirigido a promover las tres dimensiones representadas en el IDH: educación, salud e ingresos. Esta definición no coincide exactamente con la clasificación funcional de gasto en “desarrollo social” (GDS) utilizada oficialmente (ver diagrama 1).

El objetivo de distinguir entre estas transferencias y las transferencias en especie, que aquí abarcan los servicios educativos y de salud, es que en este último caso el objetivo no es redistribuir poder de compra, sino dar acceso al desarrollo humano en sus respectivas dimensiones, y puede existir una brecha importante entre el costo de provisión y su valor monetario para los beneficiarios.



La definición de GDH coincide con la del GDS, en cuanto a educación y salud, pero el rubro de ingresos no existe como tal en el GDS. Aunque, en principio, los subsidios a bienes y servicios de consumo y transferencias públicas, monetarias o en especie, pueden considerarse como apoyos al ingreso –al liberar recursos monetarios de los hogares a otros fines–, la presente propuesta acota los apoyos al ingreso a las transferencias monetarias (por ejemplo, Oportunidades o Procampo), a las transferencias cuasi-monetarias, como subsidios a bienes de consumo (alimentarios y energéticos para la vivienda), a la venta de productos o compra de insumos productivos básicos (subsidios agrícolas), o a las transferencias de bienes básicos (pisos de tierra, desayunos escolares, despensas, etcétera).

**Fuente:** Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

Los programas y montos del GDH se presentan en el cuadro 1. Éstos incluyen la gran mayoría del GDS, pero agregan subsidios generalizados al consumo y subsidios agrícolas que tienen efectos redistributivos importantes en la dimensión del ingreso. En la clasificación funcional del presupuesto oficial, los subsidios agrícolas se incluyen como gasto en “desarrollo económico” y los subsidios generalizados al consumo no se reportan en forma explícita dentro de la estructura presupuestal del sector público.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El *subsidio eléctrico residencial* se incluye dentro de las transferencias federales del gobierno a las empresas eléctricas en el presupuesto, pero se reporta explícitamente como subsidio a los consumidores en otros documentos oficiales, como los anexos estadísticos de los Informes de Gobierno y las estadísticas del sector publicadas por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Secretaría de Energía en sus respectivas páginas de internet. El subsidio a las gasolinas se reporta por el lado de ingresos como impuesto especial a la producción y servicios (IEPS) negativo. Los subsidios implícitos por las exenciones al impuesto al valor agregado (IVA) se reportan en los informes anuales del Gasto Fiscal de la SHCP.

altamente regresivos (10% de los productores captan 45% de los recursos de Procampo).

Por otra parte, en el curso del siglo XX México dejó de ser un país con una tasa de analfabetismo de 80%, una tasa de

mortalidad infantil de 25% y una esperanza de vida al nacer de apenas 30 años –similar a la que, se estima, prevalecía en tiempos prehispánicos– para convertirse en uno con analfabetismo de 10%, mortalidad infantil menor a 2% y esperanza de vida de 75

**Cuadro 1 Gasto público en desarrollo humano. Conceptos y montos 2006-2008**

Concepto	2006		2008		Concepto	2006		2008	
	millones	%	millones	%		millones	%	millones	%
Gasto en desarrollo social	988,369		1,305,607		IMSS	80,402		95,256	
<b>TRANSFERENCIAS ANALIZADAS (A+B+C)</b>	<b>1,012,926</b>	<b>100%</b>	<b>1,624,522</b>	<b>100%</b>	ISSSTE <sup>(3)</sup>	35,169		283,955	
Transferencias en especie (A+B)	673,005	66.4%	800,905	49.3%	<b>b. Subsidios al consumo (excl. gasto fiscal IVA)</b>	<b>107,153</b>	<b>10.6%</b>	<b>317,543</b>	<b>19.5%</b>
Transferencias (cuasi) monetarias (excl. gasto fiscal)	339,921	33.6%	823,618	50.7%	Subsidios al consumo	281,917		527,674	
<b>A. Educación</b>	<b>412,896</b>	<b>40.8%</b>	<b>476,704</b>	<b>29.3%</b>	Subsidios eléctrico residencial	64,935		99,934	
Preescolar	44,583	4.4%	49,794	3.1%	Gasolinas (IEPS negativo)	42,218		217,609	
Primaria	135,352	13.4%	154,891	9.5%	Gasto fiscal IVA	174,764		210,131	
Secundaria	86,817	8.6%	100,001	6.2%	<b>c. Subsidios agrícolas*</b>	<b>69,638</b>	<b>6.9%</b>	<b>69,638</b>	<b>4.3%</b>
Media superior	63,443	6.3%	74,497	4.6%	Procampo	15,025		14,199	
Terciaria	82,701	8.2%	97,521	6.0%	<b>d. Gasto dirigido (contra la pobreza)<sup>(4)</sup></b>	<b>47,559</b>	<b>4.7%</b>	<b>57,226</b>	<b>3.5%</b>
<b>B. Salud</b>	<b>260,109</b>	<b>25.7%</b>	<b>324,201</b>	<b>20.0%</b>	Gasto dirigido (cuasi) monetario	44,929		53,332	
Población no asegurada	100,184	9.9%	142,787	8.8%	Oportunidades	33,526		41,709	
Población asegurada	159,925	15.8%	181,414	11.2%	Vivienda (Tu Casa)	4,234		1,639	
IMSS	128,716		138,885		DIF desayunos	2,806		3,665	
ISSSTE	22,948		32,005		Liconsá	1,300		2,769	
Pemex	8,261		10,524		Programa de Empleo Temporal (PET)	1,090		1,483	
Seguro Popular	12,170		24,892		Opciones productivas	401		1,170	
IMSS-Oportunidades	4,974		5,884		Otras becas educativas (excl. Oportunidades)	1,572		897	
<b>C. Transferencias<sup>(1)</sup> (a+b+c+d)</b>	<b>339,921</b>	<b>33.6%</b>	<b>823,618</b>	<b>50.7%</b>	Hábitat	1,992		1,887	
<b>a. Pensiones<sup>(2)</sup></b>	<b>115,571</b>	<b>11.4%</b>	<b>379,211</b>	<b>23.3%</b>	Microrregiones	638		2,007	

Fuente: Scott (2009a), 2008 actualizado por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (ver nota metodológica al final de este informe).

Notas: Precios corrientes. \* Cifras de 2006. 1.- Excl. Gasto Fiscal IVA. 2.- subsidio público neto de contribuciones obrero-patronales. 3.- El monto para 2008 incluye el presupuesto destinado al Bono de Reconocimiento de Pensión con motivo de la reforma a la ley del ISSSTE. Sin este bono la cifra correspondería a 63,476. 4.- No incluye el Programa de Adultos Mayores que en 2008 obtuvo un monto de 9,536.7 millones de pesos (SHCP 2010).

En total se consideran más de 30 rubros de gasto público, que incluyen educación, salud y seguridad social, subsidios energéticos y agrícolas, y los principales programas de gasto dirigido.<sup>2</sup> En conjunto estos recursos constituyen cerca de 70% del gasto público programable, 18% del PIB y 13% del ingreso disponible de los hogares.

Al año 2008, entre las tres dimensiones principales del GDH, la mitad se gasta en transferencias en especie en educación (29%) y

salud (20%), y la otra mitad en apoyos al ingreso (51%).<sup>3</sup> En términos más específicos, dominan los subsidios al consumo (34%) y las pensiones (34% si se incluyen las exenciones al IVA; 20% si no se incluyen).<sup>4</sup> El gasto dirigido incorporado aquí representa apenas 4% del gasto total considerado.

2 El gasto fiscal en IVA se analiza en términos de su incidencia distributiva pero no se contabiliza como parte del GDH.

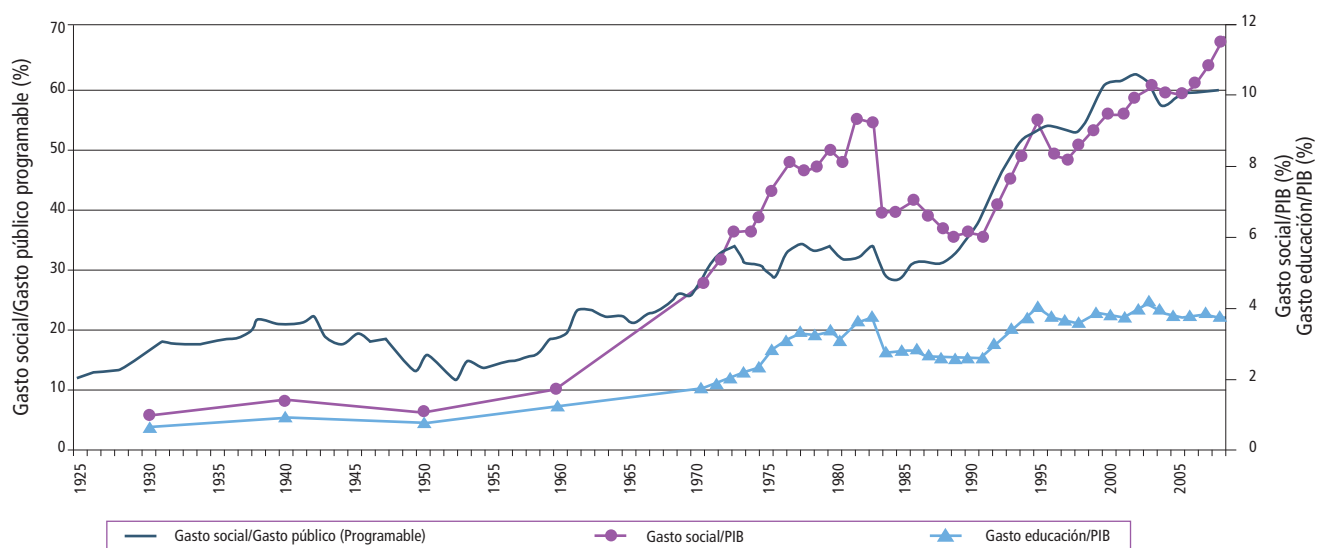
3 Para el año 2008 estos porcentajes resultan diferentes respecto los publicados en años anteriores pues ocurren dos eventos que aumentan la importancia relativa de las transferencias de apoyo al ingreso: por un lado, el incremento en los precios internacionales del petróleo eleva la importancia del subsidio en combustibles; y por el otro, el aumento en pensiones producto de un bono de transición entre esquemas contributivos, que sólo opera para 2008. Para 2006, por ejemplo, las transferencias en educación y salud representaron más del 65% del gasto total en desarrollo humano.

4 Al año 2006 dominaban más los componentes de educación básica (28%) y los subsidios al consumo (24% si se incluyen las exenciones al IVA, 11% si no se incluyen), y los servicios de salud para la población asegurada (16%).

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México con base en Scott (2009a).

**Gráfica 1.8**

Evolución del gasto público en desarrollo social: 1925-2007



Fuente: Scott (2009a).

años. En cierta medida, esto se vincula con el gasto en educación, salud y seguridad social.

En la primera mitad del siglo XX el gasto social fue de apenas uno por ciento del PIB (y entre 10 y 20 por ciento del gasto programable), mientras cerca de 80% estaba asignado a educación (ver gráfica 1.8). Entre principios de la década de 1940 y 1982, el gasto social en México creció de menos de 2 a 9% del PIB. Este crecimiento refleja la creación y expansión de los sistemas nacionales de salud y seguridad social a partir de las décadas de 1940 y 1950, así como la expansión masiva de la educación pública en las décadas de 1960 y 1970.

En las décadas de 1980 y 1990 el gasto social sufrió recortes en proporciones mayores al declive de la actividad económica y al final del siglo apenas recuperó el nivel que tenía en 1982 –como proporción del PIB–. Después de una leve contracción en los primeros años del presente siglo, el gasto social como porcentaje del PIB ha vuelto a crecer, principalmente con la creación de programas de protección social como el Seguro Popular.

En cuanto a la participación relativa de la educación en el gasto en desarrollo social (GDS)

total, ésta se ha venido reduciendo desde la segunda mitad del siglo XX hasta representar en la actualidad 34% (cuadro 1.2 y gráfica 1.9). Esto refleja la menor tasa de crecimiento de la población en edad de cursar la educación básica y el crecimiento relativo del gasto en seguridad social y de los programas de ataque a la pobreza, desde el Pronasol hasta el Progres (este último posteriormente denominado Oportunidades).

El programa Progres es un claro ejemplo del tercer tipo de grandes políticas redistributivas posrevolucionarias. Para la década de 1990 el subsidio generalizado que otorgaba la Conasupo a la tortilla se había vuelto insostenible: el precio interno del maíz era 70% superior al internacional y no había recursos para compensar esta diferencia. Además, los subsidios

**Cuadro 1.2 Gasto social (%): 1970-2000**

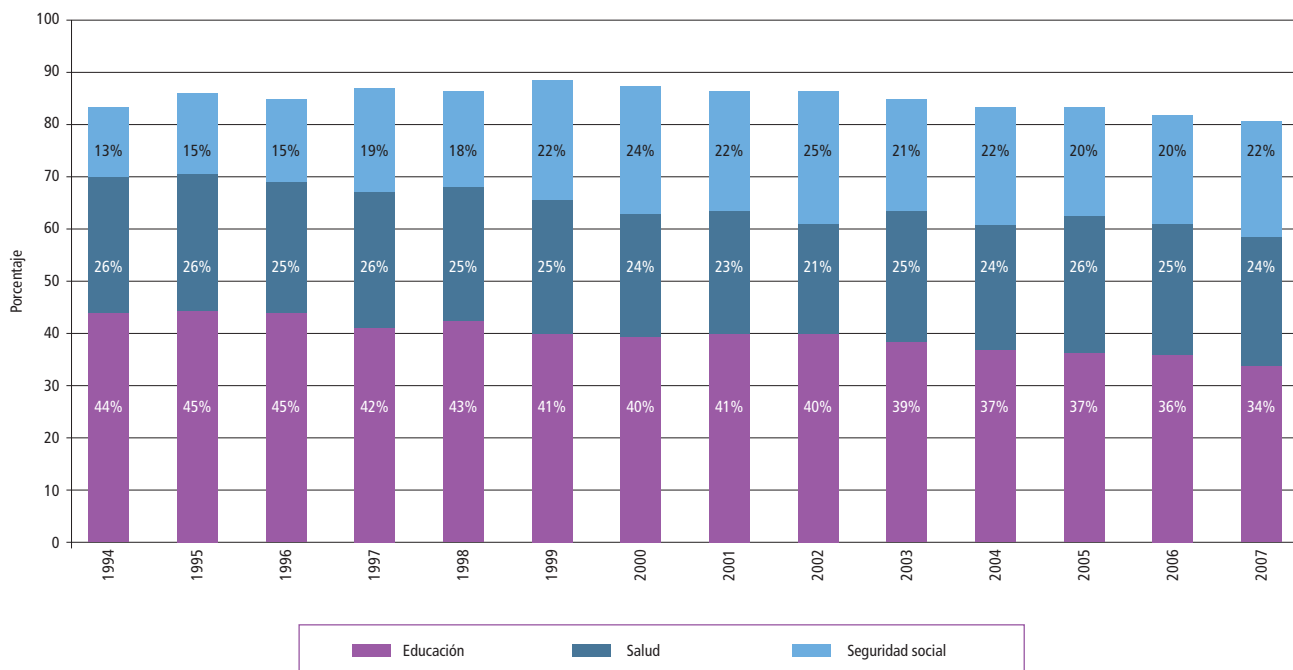
Sexenio	Administración	Gasto social / PIB	Gasto social / Gasto programable	Gasto educativo / Gasto social	Gasto en salud y seguridad social / Gasto social
1971-1976	Echeverría	6.70	31.2	36 (57)	52 (24)
1977-1982	López-Portillo	8.50	32.9	40 (58)	43 (19)
1983-1988	De la Madrid	6.60	30.1	42 (62)	44 (16)
1989-1994	Salinas	7.70	45.2	42 (62)	45 (20)
1995-2000	Zedillo	8.80	55.8	43 (57)	44 (25)
2000-2006	Fox	10.79	59.1	36 (46)	45 (31)

Fuente: Scott (2009a).

Nota: Sin paréntesis se refiere a gasto público total, incluyendo contribuciones de los trabajadores y patrones a la seguridad social (en paréntesis se consideran sólo transferencias del gobierno federal).

**Gráfica 1.9**

Composición del gasto social: 1994-2007



Fuente: Scott (2009a).

focalizados a la tortilla (Tortibono) y a la leche (Liconsa) eran sumamente costosos y privilegiaban a la población urbana, por ello se decidió desaparecer Conasupo, eliminar el subsidio a la tortilla y crear el Progreso.

Este programa asignaba subsidios familiares condicionados a la asistencia escolar y al uso de servicios de salud, lo que representó una clara mejora en la equidad y eficiencia con que se canalizaban recursos. Así, mientras que para transferir efectivamente un peso al 20% de la población objetivo, los subsidios generalizados a la tortilla y a la leche requerían gastar entre ocho y 24 pesos, el Progreso sólo necesitaba 1.70. Además, mientras con los subsidios generalizados a la tortilla y a la leche el 20% de la población más pobre recibía entre cuatro y 12 por ciento de los recursos totales, con el Progreso esta cifra se elevó a 60%.

Para apreciar este cambio, la gráfica 1.10 compara la distribución regional del gasto en ayuda alimentaria con la distribución de los niños desnutridos (baja talla para la edad) antes y después del Progreso. En 1988, cerca de 70% de los subsidios alimentarios se concentraba en la Ciudad de México, donde se encontraba sólo 7% de los niños con desnutrición, mientras 9% de los recursos se asignaba a los estados del sur, donde se encontraba el 51% de los niños desnutridos. Para 1999, la distribución de los subsidios era proporcional a la población de niños desnutridos. El efecto de estas reformas fue que el subsidio alimentario para las zonas rurales se incrementó de 40 a 55% del total (Scott 2004). Además

de su impacto directo en la asignación de subsidios alimentarios, Progreso ha tenido un efecto indirecto, pero no menos significativo, en la redistribución de servicios de educación y salud.

Otro ejemplo de reformas con un componente distributivo es el proceso de descentralización del gasto público. La Revolución Mexicana dio lugar al surgimiento de un Estado centralista en lo económico y lo político, a pesar de que México se constituyó como una república federal. El presidente de la República tenía bajo su mando a los gobernadores y presidentes municipales y, por ley o de facto, la mayoría de las funciones gubernamentales de importancia (Marván 1997).

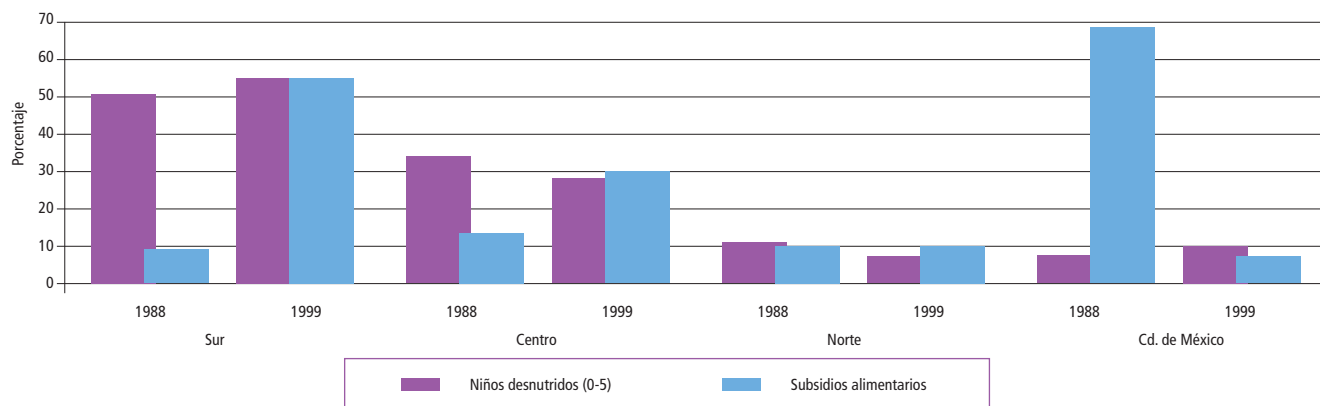
Esta situación comenzó a cambiar con el proceso de transición a la democracia, la creciente competencia político-electoral, así como por los procesos descentralizadores, observados principalmente desde mediados de la década de 1980. Estos dos elementos aumentaron considerablemente la importancia tanto económica como política de los estados y municipios (por ejemplo, el gasto estatal per cápita en términos reales aumentó cerca de 107% entre 1993 y 2008).

A pesar de estos cambios, hoy día hasta más de 80% de los ingresos de los gobiernos subnacionales provienen de transferencias del gobierno federal. Esta situación se debe a que la descentralización del gasto no ha tenido una contraparte tributaria. Del total de los impuestos que se recaudan en México, alrededor de 95% lo cobra el gobierno federal, que deja sólo el 5% restan-



**Gráfica 1.10**

Distribución regional de subsidios alimentarios y niños desnutridos



Fuente: Scott (2002).

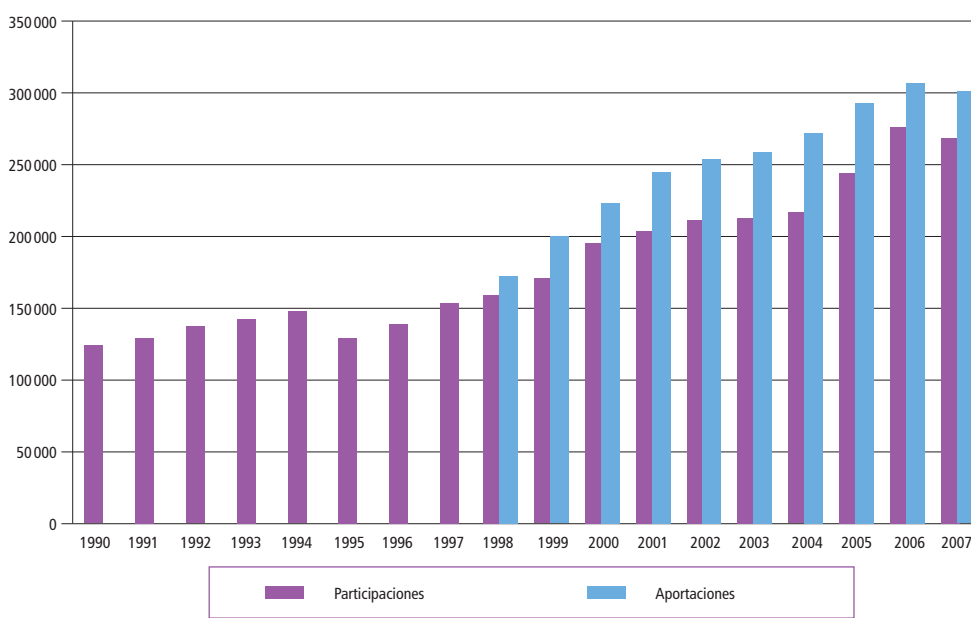
te a los estados y municipios. La importancia de analizar las transferencias también radica en el acelerado crecimiento que éstas han tenido en los 10 años recientes, como puede apreciarse en la gráfica 1.11, que destaca la creación del Ramo 33 (Aportaciones<sup>2</sup>), en 1998. En la actualidad, por cada peso que gasta el gobierno federal, se destinan a gasto descentralizado alrededor de 1.5 pesos, mientras en 1990 eran 0.52 pesos.

En este recuento histórico es de particular importancia examinar la evolución regional del gasto público federal, pues buena parte de su impacto distributivo está asociado a la presencia de criterios claros para su asignación geográfica o a su distribución discrecional.

En la década de 1970 y principios de la siguiente, los gobiernos mexicanos recurrieron con frecuencia al gasto público para responder a problemas de legitimidad política y conflicto social en un contexto de enormes poderes presidenciales y amplio acceso al crédito internacional (Bazdresch y Levy 1991). Durante este periodo, el gasto público favoreció fundamentalmente a las regiones más desarrolladas ante la falta de una política regional

**Gráfica 1.11**

Transferencias en México, 1990-2007



Fuente: Velázquez (2008).

integral y coordinada (Palacios 1989; Scott 1982). El carácter parcial y discrecional de las políticas regionales de salud, seguridad social, vivienda y crédito se ilustra con el caso del Distrito Federal, altamente subsidiado con recursos provenientes del resto del país (Moore 1980). Como consecuencia de lo anterior, la inversión pública per cápita en la Ciudad de México ha permanecido notoriamente por arriba del promedio nacional (ver cuadro 1.3).

Los elevados ingresos petroleros y el endeudamiento que ellos permitieron se tradujeron en grandes subsidios para ni-

2 Con la finalidad de evitar confusiones, en el resto del informe las Aportaciones con mayúscula se refieren a los recursos del Ramo 33.



velar las diferencias regionales, pero la falta de mecanismos de control y monitoreo dejó prácticamente sin cambios dichas desigualdades e incluso agudizó algunas al favorecer a Tabasco y Campeche, estados productores de hidrocarburos. El periodo posterior a 1982 se ha caracterizado por medidas de austeridad ante crisis recurrentes, lo que ha disminuido el gasto público, aunque dentro de un marco legal que obliga a la planeación y refuerza la capacidad de las entidades federativas en el diseño y ejercicio de la inversión pública.

Otro cambio notable ha sido el considerable recorte en la inversión pública, que complementa cada vez menos la privada y se ha concentrado en la provisión de infraestructura social y

en áreas que, en general, son insuficientemente atendidas por el sector privado (ver cuadro 1.4).

En síntesis, a primera vista parecería que históricamente la asignación del gasto social, los subsidios y la inversión pública, centralizados o descentralizados, no han alcanzado sus objetivos de equidad y sólo han beneficiado a ciertas áreas, grupos o regiones. Sin embargo, suele existir un dilema entre mantener una adecuada provisión de bienes, servicios y transferencias públicas así como a asignar los recursos en forma equitativa, lo que implica compromisos que pueden ocultar logros reales. En consecuencia, es necesario examinar hasta qué punto el diseño institucional del gasto ha privilegiado la eficiencia a costa de logros en equidad.

**Cuadro 1.3 Inversión per cápita pública total. Promedio=100**

Estado	1970-76	1976-82	1982-88	1988-94	1994-99	1971-85	1985-99	2000-06
Aguascalientes	51	42	64	79	63	47	67	56
Baja California	118	100	93	62	52	106	68	64
Baja California Sur	288	257	196	208	149	253	179	135
Campeche	115	383	750	573	712	326	751	705
Coahuila	134	125	80	109	68	119	86	50
Colima	163	164	193	109	93	174	132	112
Chiapas	96	113	52	49	121	112	64	94
Chihuahua	64	55	52	50	48	56	49	65
Distrito Federal	144	142	232	345	173	159	253	190
Durango	58	48	52	56	59	51	53	75
Guanajuato	48	32	26	27	39	36	30	53
Guerrero	77	48	55	67	63	56	61	83
Hidalgo	118	64	74	104	107	84	94	81
Jalisco	42	29	35	32	25	33	31	44
Edomex	42	23	26	32	28	28	28	38
Michoacán	86	58	132	61	43	78	78	56
Morelos	48	35	39	55	50	39	48	49
Nayarit	67	64	52	171	58	62	98	76
Nuevo León	61	61	58	41	60	65	47	72
Oaxaca	77	58	58	76	77	64	70	86
Puebla	29	23	29	26	33	25	28	49
Querétaro	64	64	64	53	65	67	53	66
Quintana Roo	339	187	145	108	95	221	105	75
San Luis Potosí	45	42	52	62	46	45	51	57
Sinaloa	77	77	64	77	58	77	66	72
Sonora	99	80	80	64	72	84	72	76
Tabasco	240	421	145	176	392	334	219	203
Tamaulipas	157	148	87	74	101	146	84	124
Tlaxcala	48	39	39	48	50	41	45	48
Veracruz	109	142	93	93	88	130	92	94
Yucatán	58	42	52	80	68	48	66	82
Zacatecas	38	35	32	34	45	37	35	69

Fuente: Rodríguez-Oreggia (2008b).

**Cuadro 1.4 Composición sectorial de la inversión pública en México como porcentaje de la inversión pública total**

Periodo	Social	Infraestructura económica	Otros
1965-1970	24.5	22.1	53.4
1971-1976	20.4	22.3	57.3
1977-1982	18.7	14.5	66.8
1983-1990	28.2	15.9	55.9
1991-1996	37.3	11.6	51.1
1991-1999	36.1	10.8	53.1
2000-2006	36.6	11.8	51.6

Fuente: Palacios (1989) y Lächler y Aschauer (1998).

Nota: Infraestructura comprende construcción de caminos, vías ferreas, aeropuertos, puertos y vías de comunicación. Inversión social incluye educación, salud, seguridad social, trabajo, solidaridad, bienestar y conceptos similares.

### El diseño institucional: propósitos de equidad ineficientes

La eficiencia económica orienta el arreglo institucional para que los recursos privados o públicos fluyan hacia donde su productividad o rendimientos sean más altos (De la Fuente y Vives 1995), lo que puede elevar el crecimiento económico, aunque no necesariamente en forma equitativa. En contraste, un criterio de equidad busca que se canalicen recursos a reducir desigualdades consideradas inaceptables, aunque se sacrifique en alguna medida la expansión económica.

Tras periodos de recesión y estancamiento, entre 1997 y 2007 México ha presentado un bajo crecimiento del PIB total y per cápita (tasas reales menores a 3.4 y 2.2%, respectivamente), lo que revela ineficiencias en el diseño institucional del gasto federal. En particular, es factible que una política social incoherente esté dando incentivos a trabajadores y empresas para dedicarse a actividades de baja productividad (Levy 2008).

Los criterios de eficiencia favorecen que las instituciones no interfieran con el flujo de recursos a las áreas donde son más productivos, como ocurre con la educación básica, cuyo acceso no se asocia a una condición económica o social particular. Sin embargo, esto no sucede en el ámbito de la seguridad social, que está legalmente ligada a los asalariados (cerca de la mitad de la población económicamente activa), y deja otros esquemas de protección al resto de los trabajadores.

La seguridad social consiste en un paquete de cuatro seguros (salud, incapacidad, riesgos de trabajo y vida), guarderías infantiles, instalaciones culturales y deportivas, pensión de retiro y préstamos para vivienda. Ningún componente es renunciante o sustituible y se financia con las contribuciones de los asalariados, los empleadores y el gobierno. Representa cerca de 30% del salario líquido del trabajador y un tercio del costo laboral total, una vez incluidas indemnizaciones por despido e impuestos estatales (ver cuadro 1.5).

El pago de diversos componentes de la seguridad social podría percibirse como un impuesto si los servicios no se aprovechan (por ejemplo, guarderías sin niños), si están a gran distancia (muy alejados de zonas rurales), o si el trabajador considera que la atención no corresponde al costo real (falta de instrumental o medicamentos en los centros de salud).

Por otra parte, la protección social a los *no asalariados* ofrece beneficios entre los cuales se puede elegir: servicios médicos, subsidios para vivienda, ahorros para el retiro, estancias infantiles y seguro de vida. Cualquier componente es renunciante, se puede combinar según decida el beneficiario y es prácticamente gratuito para el trabajador por estar casi totalmente financiado con fondos públicos. Dado que estos servicios son para quienes no tienen un empleo que cubra la seguridad social, representan un subsidio al empleo no formal.

A pesar de que cuatro leyes federales y diversas regulaciones estatales hacen obligatorio registrar el trabajo asalariado, sólo dos tercios de los trabajadores están reportados y, en consecuencia, reciben seguridad social. El resto se suma a la población económicamente activa no asalariada, en la cual predominan comisionistas y trabajadores por cuenta propia, que forman parte del sector informal.

La informalidad laboral tiene múltiples explicaciones y es claro que existen incentivos institucionales que mantienen su nivel (ver cuadro 1.6). Así, a un trabajador le conviene contratarse informalmente si parte de las prestaciones que no valúa a su costo le son pagadas en efectivo y accede a la protección social. De manera similar, una empresa tiene incentivos para evadir su contribución a la seguridad social si paga un salario inferior al legal (con prestaciones), pero ofrece al trabajador una liquidez atractiva con el complemento de la protección social gratuita.

Evidentemente, un trabajador preferiría un alto salario líquido y prestaciones de ley en lugar de la informalidad. De la misma

**Cuadro 1.5 Salarios y contribuciones a la seguridad social**

<b>Salario mensual formal (2 salarios mínimos, pesos de 2007)</b>	<b>2,932</b>
<b>Contribuciones a la seguridad social:</b>	<b>864</b>
1. Seguro de salud	359
2. Seguro de riesgos de trabajo	76
3. Seguro de invalidez y de vida	70
4. Pensión de retiro	184
5. Guarderías y centros deportivos	29
6. Fondo de vivienda	147
<b>Total</b>	<b>864</b>
<b>Salario más contribuciones a la seguridad social</b>	<b>3,796</b>

Fuente: Levy (2008).

**Cuadro 1.6 Gasto en seguridad y protección social y empleo informal**

Gasto per cápita (pesos de 2007)	1998	2006	Cambio (%)
Gasto en seguridad social/Trabajadores formales	13,627	16,082	18.0
Gasto en protección social/Trabajadores informales	3,288	5,850	77.9
Porcentaje de la PEA en un empleo formal (%)	37	38	2.7

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México con base en Levy (2008).

forma, para una empresa sería más atractivo operar formalmente con empleados altamente productivos en vez de ser descubierta y sancionada por evadir la ley. Sin embargo, las decisiones no son de todo o nada e involucran riesgos calculados. Así, por ejemplo, un miembro de un hogar que ya está cubierto por la seguridad social de otro integrante tiene incentivos para buscar una remuneración líquida mayor, así sea informal, y una empresa pequeña, con baja probabilidad de ser inspeccionada, puede reducir sus costos al evadir el pago de la seguridad social y mantener un tamaño y características que dificulten su detección.

Empresas pequeñas y poco innovadoras conducen a una baja productividad, menor crecimiento económico y pérdidas anuales de por lo menos entre 0.9 y 1.4% del PIB (Levy 2008). Así, el alto costo de la formalidad y el subsidio a la informalidad son resultado de un diseño institucional ineficiente. Además, el esquema para garantizar el derecho a la seguridad social es poco equitativo, pues trabajadores similares (en edad, experiencia laboral y remuneraciones, por ejemplo) obtienen beneficios sociales diferentes según tengan o no empleo formal. Por otro lado, empresas parecidas (en tamaño, tipo de producto o tecnología) enfrentarán diferentes costos laborales y rendimientos a su inversión si cumplen o no la ley laboral.

La cuestión clave es que, en la práctica, el derecho a la seguridad social es exclusivo de los asalariados formales. El resto de los ciudadanos tiene otro tipo de derechos, valiosos pero no equivalentes a ella. En consecuencia, aunque se amplíe la cobertura de la protección a los no asalariados formales, el potencial distributivo del gasto social queda severamente limitado.

Por otra parte, al problema institucional de dar trato diferente a quienes se encuentran en situaciones laborales distintas se agregan las disparidades que genera el gasto público federal en las entidades federativas al procurar mayor crecimiento económico o intentar reducir las desigualdades regionales.

Como se mencionó, el criterio de eficiencia implica ejercer mayor gasto público donde su rendimiento es más alto; por ello, una comparación entre los rendimientos por entidad federativa y los niveles correspondientes de gasto puede mostrar si las disparidades regionales en este último indicador son

atribuibles a la búsqueda de mayor crecimiento económico (ver cuadro 1.7).

De haberse guiado por un criterio de eficiencia, a partir del año 2000 el gasto federal se habría dirigido a los estados que entonces presentaban un mayor incremento porcentual en el PIB por peso erogado de gasto público, como Nuevo León, Baja California y Guanajuato. Sin embargo, esto no ocurre así, pues el mayor gasto público (que en el cuadro 1.7 incluye al gasto social y en infraestructura) se ha detectado en Campeche, Tabasco y el Distrito Federal.

Por otra parte, no parece haberse seguido un criterio de equidad en la asignación del gasto sino hasta los años más recientes. La relación entre porcentaje de gasto público asignado y PIB per cápita muestra que de 1971 a 1999, conforme los estados superaban el PIB per cápita promedio, recibían más recursos para gasto social y en infraestructura, al tiempo que se reducían los fondos para las entidades de menor crecimiento. Aunque la regresividad en la asignación de ambos tipos de gasto se ha debilitado gradualmente, no es sino hasta el periodo 2000-2006 que esta asignación proporciona mayores recursos a los estados con mayor rezago en PIB per cápita respecto al promedio nacional (Rodríguez-Oreggia 2008b).

En esta dinámica, los criterios poblacionales no son significativos para la asignación del gasto; en cambio, se observa una gran inercia en las asignaciones presupuestales. Debe destacarse que el análisis de progresividad antes mencionado se infiere a partir de los criterios de asignación del gasto con la información disponible y no corresponde a medidas específicas de concentración de los recursos públicos como las que más adelante se presentan.

### Más allá de la distribución: control, transparencia y evaluación del gasto público

Si se toma en cuenta que durante largo tiempo la distribución de buena parte del gasto no parece haberse guiado por consideraciones de eficiencia o equidad, es pertinente preguntar cuáles han sido los criterios que han predominado, en particular, hasta qué punto la dinámica político-institucional ha influido en dicha distribución; por ejemplo, si la búsqueda de objetivos políticos y el cabildeo de grupos de presión han provocado la inconsistencia en el gasto. Las siguientes líneas adelantan algunos elementos que se discuten a profundidad en el capítulo 6 de este informe.

El uso político del gasto público no es un asunto nuevo. Existen diversos análisis que muestran vínculos claros entre intereses políticos y el uso de recursos públicos, que van desde recompensar la lealtad partidista hasta intentar imponer la agenda pública federal a los gobiernos locales (Molinar y Weldon 1994; Rodríguez 1997; González 2002; y Costa -i- Font, Rodríguez-Oreggia y Luna 2003). Por otra parte, Guerrero, López-Calva y Walton

(2006) documentan cómo los grandes grupos empresariales y sindicatos han influido en las instituciones. En el primer caso, los autores muestran que pese al rescate financiero de la banca, de alto costo fiscal y probablemente muy regresivo, este sector permanece sumamente concentrado; en el segundo, los autores describen cómo los trabajadores de las compañías públicas de electricidad han obtenido contratos con obligaciones laborales

futuras iguales a los acervos de capital de sus empresas, lo que representa una gran pérdida para el erario público.

Ante esta situación, resulta crucial el control del gasto para contrarrestar su uso discrecional y su vulnerabilidad ante grupos de presión. Esto se relaciona con el grado de dispersión o concentración del poder político. Poco poder en muchas manos puede limitar la discrecionalidad al crear contrapesos entre actores, aunque los debilita en lo individual ante grupos de presión; en cambio, la concentración de poder permitiría enfrentar a estos últimos, pero crea condiciones que favorecen la discrecionalidad.

México se encuentra en el centro del dilema. En el ámbito federal, la pluralidad política ha permitido que los controles ya existentes en la Constitución se pongan abiertamente en juego (Weldon 2004). Hoy día, los acuerdos presupuestales requieren negociación constante entre un número cada vez mayor de actores políticos. En el ámbito local, los gobiernos estatales enfrentan la misma disyuntiva: solucionar el problema de la concentración sin caer en las complicaciones de la dispersión (Ríos-Cázares 2008a).

Un elemento ligado a las reglas para dar certidumbre y limitar el uso del poder en asuntos presupuestales es el acceso a la información sobre el gasto. Si bien este acceso no genera por sí mismo una ciudadanía más informada y responsable, sí crea el contexto para que ésta pueda orientar su acción política, alinear las acciones de los funcionarios con el interés público, ceñirlos a las reglas públicamente fijadas y hacerlos rendir cuentas sobre las decisiones tomadas en nombre de todos (Merino 2005a); en ese sentido, el acceso a la información resulta necesario para el funcionamiento adecuado de una democracia (López 2005).

El mayor déficit de información presupuestal se observa entre las autoridades locales. Mientras en el ámbito federal se creó en 2007 el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del gasto público a fin de consolidar un sistema de información para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, en los estados persisten retrasos notorios. Por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) obliga a las entidades federativas a publicar los acuerdos de distribución de los fondos, cuyo principal objetivo es combatir el rezago social de los grupos más desfavorecidos. Sin embargo, sólo en 21 estados es posible conocer con detalle tanto el monto como las fechas de pagos a los municipios (Ortega y Sour 2008).

Un panorama similar emerge para la evaluación del gasto público, cuya principal finalidad es conocer el resultado de las políticas públicas sobre el desarrollo de las personas y separar su efecto de otros factores, aunque también puede dar seguimiento a los insumos y procesos requeridos. Los ejercicios sistemáticos de evaluación externa se iniciaron a finales de la década de 1990 con el Progresá, y a partir del año 2000 se institucionalizó en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Cuadro 1.7 Indicadores de los niveles y rendimientos de gasto público por entidad federativa.**

Entidad	2000		2000-2006	
	Retorno Esperado		Promedio per cápita	
	Retorno	Posición	Gasto	Posición
Aguascalientes	116	11	56	24
Baja California	187	2	64	22
Baja California Sur	61	27	135	4
Campeche	100	15	705	1
Chiapas	37	31	94	7
Chihuahua	157	5	65	21
Coahuila	146	6	50	27
Colima	43	30	112	6
Distrito Federal	69	23	190	3
Durango	102	14	75	15
Guanajuato	169	3	53	26
Guerrero	76	20	83	10
Hidalgo	68	24	81	12
Jalisco	160	4	44	31
Edomex	132	8	38	32
Michoacán	44	29	56	25
Morelos	96	16	49	28
Nayarit	51	28	76	13
Nuevo León	222	1	72	17
Oaxaca	29	32	86	9
Puebla	116	10	49	29
Querétaro	119	9	66	20
Quintana Roo	139	7	75	16
San Luis Potosí	67	25	57	23
Sinaloa	90	18	72	18
Sonora	104	13	76	14
Tabasco	95	17	203	2
Tamaulipas	85	19	124	5
Tlaxcala	73	22	48	30
Veracruz	74	21	94	8
Yucatán	107	12	82	11
Zacatecas	66	26	69	19

Fuente: Rodríguez-Oreggia (2008b).

Nota: Cifras normalizadas, promedio=100. El rendimiento de una inversión es su beneficio económico como porcentaje del monto invertido. El retorno esperado usado aquí es un indicador del rendimiento del gasto público. Bajo un criterio estricto de eficiencia la obtención del máximo beneficio económico requeriría que el gobierno gastara donde los retornos a su inversión son mayores (Rodríguez-Oreggia, 2008b).

En general, la evaluación externa de programas federales tuvo un efecto limitado en la mejora de los programas y la rendición de cuentas hasta la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que desde 2007 empezó a resumir, sistematizar y analizar las evaluaciones realizadas. En contraste, aunque más de 20% del gasto programable federal lo ejercen autoridades locales, “hoy día no se conocen los resultados de los programas ni de las políticas de desarrollo social en estados y municipios, pues no ha habido una evaluación externa. Los estados y municipios deberán avanzar en consolidar –y en muchos casos iniciar– un sistema de evaluación externa de programas y políticas sociales para poder mejorar sus herramientas de política pública y la rendición de cuentas.” (Coneval 2008, 69).

## EL POTENCIAL INEXPLORADO DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público tiene un gran potencial para involucrar a los ciudadanos en su desarrollo, expandir las capacidades básicas de las personas y promover un trato equitativo entre individuos y regiones. Ese potencial está lejos de ser aprovechado plenamente.

Los estudios reseñados en este capítulo muestran que aún se desconoce el impacto real del gasto público, se carece de información completa y consistente de muchos componentes del gasto y las decisiones presupuestales son vulnerables a las acciones de grupos de interés y a la dinámica político-institucional. Esto es aún más evidente en las entidades federativas y los municipios. Esta situación impide a los ciudadanos contar con suficientes elementos para apreciar si el presupuesto público obra en su beneficio, si se maneja con transparencia o si el gasto gubernamental sirve sistemáticamente a intereses privados o grupos de poder.

Lo anterior no quiere decir que el gasto público no cumpla su función, sino que en muchos casos simplemente se desconoce si lo hace. Cuando algunos elementos del gasto llegan a conocerse, emerge un panorama en donde gastar más no significa necesariamente obtener mejores resultados, como ocurre con la educación, lo que apunta a la necesidad de preocuparse más por su calidad que por su cobertura. En otros casos, como en salud, si bien un mayor gasto puede mejorar indicadores de desarrollo, se requiere identificar las intervenciones de mayor impacto para gastar mejor. En todo caso, tanto el diseño institucional de la seguridad social como los criterios de asignación geográfica del gasto público no responden, en general, a criterios de eficiencia.

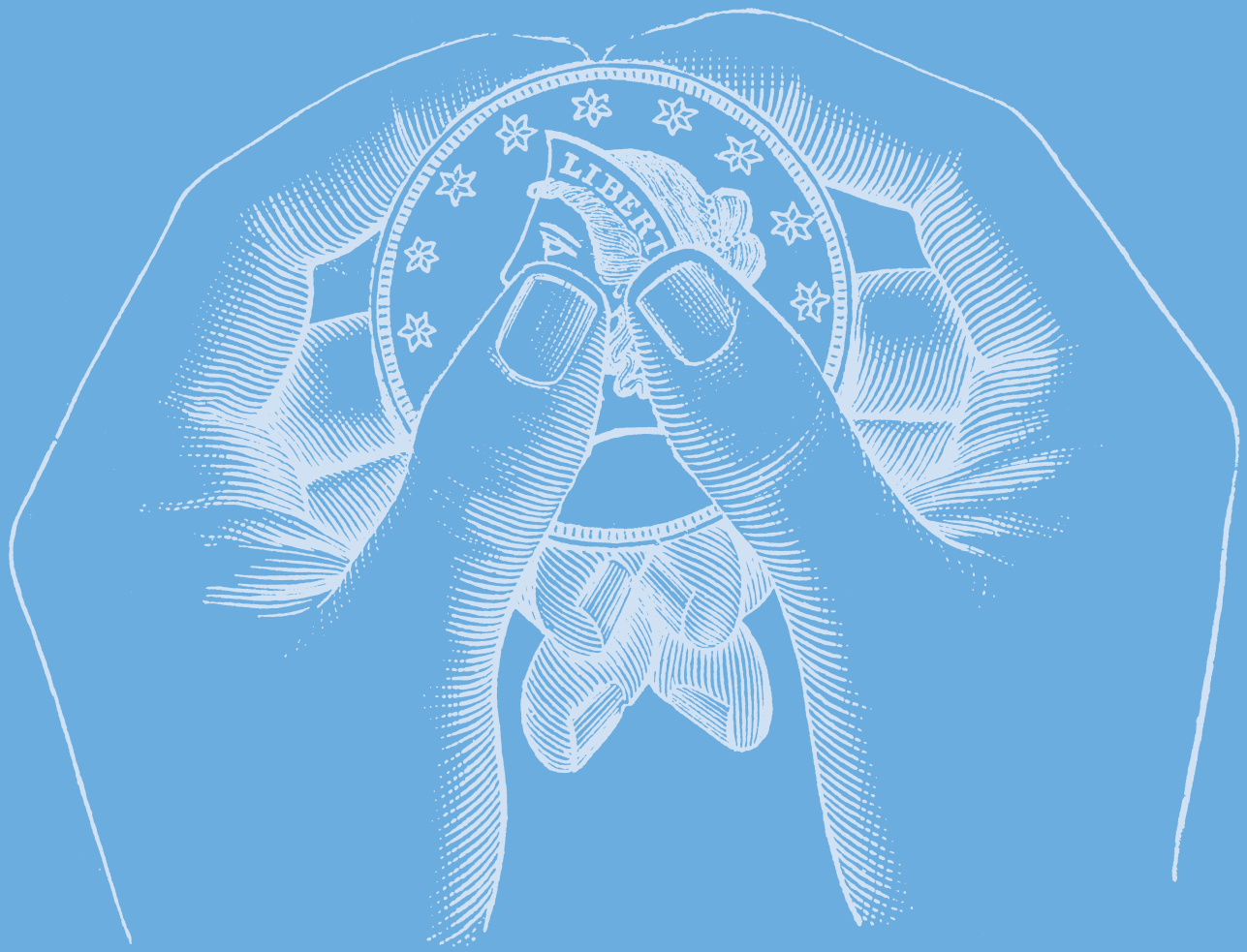
Pero el gasto público tampoco responde a requerimientos de equidad. Si bien las erogaciones en educación promueven cierta igualdad, las destinadas a seguridad social no lo hacen, pese a las enmiendas para proteger a los no asegurados. Por otro lado, subsidios pobremente focalizados, entre los que destacan los destinados al consumo de energéticos y al campo, revierten

los logros de programas contra la pobreza como Oportunidades, que resisten la presión a otorgar transferencias indiscriminadas. A esto se suma la falta de equidad histórica de las asignaciones de recursos a las entidades federativas que los recientes esfuerzos en la dirección correcta están lejos de revertir.

El costo de una educación con problemas de calidad, de una seguridad social que encarece el trabajo formal y subsidia la informalidad, y de los subsidios generalizados puede estar detrás del bajo crecimiento de la economía mexicana, pero es un hecho que a estos fenómenos se debe en gran parte la enorme desigualdad que persiste en el país, pese a que éste posee el potencial para reducirla significativamente.







*Si a los hombres se les hubiese de tratar según merecen, ¿quién escaparía de ser azotado?*

*Trátalos como corresponde a tu nobleza, y a tu propio honor: cuanto menor sea su mérito, mayor será tu bondad.*

**William Shakespeare**

**“Hamlet, Acto 2, Escena 2”**

# La equidad del gasto público federal y local: ¿Se asignan mayores recursos a quien más los necesita?

Con frecuencia, algunos objetivos de equidad del gasto público dependen más de los procesos presupuestales que de su orientación distributiva. Por ejemplo, la equidad de género se fortalece cuando se le da voz a quienes identifican las diferencias entre las necesidades de desarrollo de hombres y mujeres (ver recuadro 2.1). Sin embargo, determinar de manera precisa el esfuerzo necesario para alcanzar dichos objetivos requiere cuantificar las desigualdades sociales y el grado en que la asignación de recursos públicos las toma en cuenta. En particular, es necesario identificar las diferencias individuales y de grupo en cuanto a nivel de desarrollo, la forma en que el gasto favorece o limita a los que presentan los mayores rezagos y la forma en que se afecta diferenciadamente a quienes en principio son iguales. También es indispensable expresar cuantitativamente la distancia entre lo que el gasto público hace y lo que debería hacer. Para ello, el análisis de la incidencia distributiva del gasto público es central.

El análisis de incidencia o impacto distributivo suele identificar a los beneficiarios de bienes y servicios gubernamentales e imputarles un monto del gasto ejercido, según su captación estimada de los recursos de una política o programa. Con estos datos, se compara la distribución del gasto con la del ingreso antes de la intervención gubernamental: si los más pobres reciben una proporción del gasto público superior al porcentaje de su ingreso captado, existe progresividad en dicho gasto, y mientras mayor sea esa proporción, más progresivo es el gasto, es decir, más contribuye a la igualdad. En cambio, el gasto es regresivo si se concentra en los grupos de población más ricos.

El análisis del impacto distributivo del gasto puede llevarse más lejos si se concibe un “ingreso total” (formado por el ingreso privado después de impuestos y contribuciones y el ingreso público o valor imputado del gasto) y se calcula la contribución

del gasto público a la desigualdad en ese ingreso total. Sin embargo, el examen de la equidad del gasto debe ir más allá de la comparación de su distribución con la del ingreso e identificar una asignación recomendada en función de indicadores no monetarios de las necesidades de desarrollo.

El presente capítulo se ocupa de establecer el sesgo distributivo del gasto público en los diferentes niveles de gobierno, presentando las medidas tradicionales de concentración, aunque incorporando también nuevos indicadores de su contribución a la desigualdad, así como de dimensiones no monetarias y de criterios explícitos para guiar su posible asignación.

La estrategia que el presente capítulo sigue es, primeramente, llevar a sus últimas consecuencias el tratamiento tradicional del gasto público en los estudios de incidencia. Esto significa considerarlo como si fuera un monto de efectivo que se agrega al ingreso obtenido de forma autónoma, a pesar de que, en realidad, la mayor parte de él suele captarse en especie, a través del consumo o el uso de un bien o servicio. Con ello puede construirse el “ingreso total” antes mencionado y ver la importancia del gasto como ingreso así como su contribución a la desigualdad general del mismo.

Con el referente anterior, el capítulo procede entonces a explorar el camino contrario, es decir, relacionar el gasto público con la posición de bienestar de las personas, los hogares, los municipios y los estados, estando involucradas varias dimensiones no monetarias de lo que constituye el nivel de vida, con lo que se comienza a separar su relación con el ingreso. Esto se realiza mediante el índice de desarrollo humano, el cual considera el acceso a recursos monetarios como una de las tres dimensiones del bienestar. Este análisis en principio puede realizarse con otro tipo de indicadores, y de hecho se realiza con varias alternativas



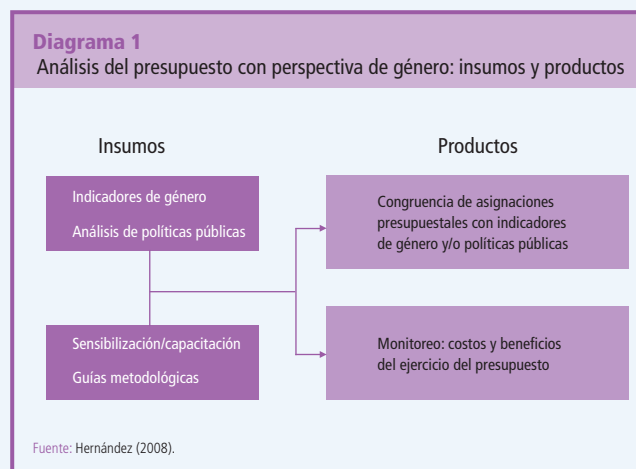
## Recuadro 2.1 Finanzas públicas con enfoque de género

En los últimos 25 años, en el mundo se han promovido diversos proyectos para hacer visible el impacto diferenciado de los presupuestos públicos sobre hombres y mujeres. Su objetivo principal ha sido que el diseño, la implementación del financiamiento y distribución de los recursos incorporen la equidad de género. Un estudio de 101 experiencias internacionales en el tema, entre 1984 y 2008, identifica 86 análisis del presupuesto y 15 iniciativas de reforma al mismo.

Los primeros evalúan el impacto de las asignaciones presupuestales en el bienestar y el empoderamiento de mujeres y hombres. Involucran la recolección y análisis de información sobre la condición social y económica de hombres y mujeres, las políticas públicas, las asignaciones presupuestales y la ejecución del presupuesto. Estos ejercicios generan insumos para la evaluación del presupuesto con perspectiva de género como indicadores, estudios de impacto, campañas de sensibilización, capacitación sobre perspectiva de género y difusión de guías o manuales metodológicos (ver diagrama 1).

Los análisis presupuestales pueden conducir a reformas, aunque muy pocos han culminado así. Las reformas pueden ser redistributivas, buscando etiquetar recursos, o regulativas, centradas en las normas de operación del presupuesto. De 15 iniciativas de reforma analizadas, todas se dirigieron al proceso de asignación

Fuente: Hernández (2008).



del gasto, la mayoría son regulativas (10) y de éstas, una gran parte procuraron la transversalización de la perspectiva de género. También se detecta una tendencia a incorporar a las mujeres en el proceso de asignación del gasto, particularmente cuando la incidencia de la reforma es local. Las reformas redistributivas fueron dirigidas al presupuesto nacional y la mayoría han sido implementadas y han estado vigentes por cuatro años o más. Sin embargo, en ningún caso se han puesto en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación.

en los subsecuentes capítulos, lo que da pie a examinar cómo se asigna el gasto público en función de alguna noción de carencia o necesidad cuantificable.

El paso siguiente consiste en ir más allá de las comparaciones del gasto con la situación de ingresos o bienestar no monetario de las personas, es decir de la *descripción* de cómo se distribuye el bienestar y el gasto, para trasladarse a la *prescripción* de cómo debiera asignarse. Para ello se construye una norma de distribución de los recursos públicos que parte de tres principios razonables: primero, que el bienestar general aumenta conforme aumenta el bienestar de los miembros de la sociedad, aunque lo hace en mayor medida si las desigualdades entre estos se moderan; segundo, que las ganancias de una persona, municipio o estado de contar con más gasto público son positivas pero van siendo cada vez menores conforme aumenta el gasto, es decir hay rendimientos decrecientes en el uso de los recursos

públicos; y tercero, el presupuesto es limitado pues entre las alternativas de gasto existe un alto grado de competencia en un tiempo determinado.

Lo anterior permite contar con un gasto por persona, municipio o estado que se puede comparar con lo efectivamente observado para responder dos preguntas clave ¿Se están asignando los recursos a quien más puede contribuir al bienestar general, en este caso, a quien más los necesita? Y ¿Cómo se están asignando los recursos cuando dos personas, municipios o estados tienen las mismas carencias?

La respuesta a las preguntas anteriores, en la forma de indicadores sintéticos, dan cuenta de si el gasto respeta los principios de equidad vertical (dar más a quien más lo requiere) y horizontal (dar lo mismo ante carencias idénticas). De esta forma se entra en el terreno del análisis de la equidad del gasto público desde una perspectiva de desarrollo humano.

## CONCENTRACIÓN DEL GASTO Y SU CONTRIBUCIÓN A LA IGUALDAD DEL INGRESO TOTAL

La concentración del gasto puede reportarse mediante los porcentajes asignados a distintas porciones de la población. Si el gasto en el grupo más pobre es menor al tamaño relativo que éste representa, se tienen las primeras bases para sospechar de su regresividad. Sin embargo, este ejercicio tiene limitaciones: es factible que los más pobres y los más ricos concentren una porción del gasto más que proporcional a la población que representan, mientras que los estratos medios reciben menos. ¿Es esto preferible a una redistribución en favor de los grupos intermedios? Responder preguntas como ésta requiere resumir la información básica sobre progresividad, lo cual puede hacerse utilizando el coeficiente de concentración del gasto (CC) (ver nota técnica 3).

El CC es un indicador cuyos valores pueden ir de -1 a 1. Si todo el gasto se concentrara en quienes están en la peor situación (máxima progresividad), el CC sería igual a -1, lo que indicaría un ciento por ciento de esfuerzo en reducir la desigualdad. En un caso intermedio, si el CC fuera igual a cero, el gasto dejaría inalterada la desigualdad. En el otro extremo, si el CC fuera igual a 1, se observaría la máxima regresividad posible (un 100% de esfuerzo en aumentar la desigualdad). Mediante el uso del CC, por ejemplo, el gobierno de México ha observado que en este país “...los coeficientes de concentración se distribuyen en un rango amplio entre 0.6 y -0.6, desde el más regresivo (pensiones-ISSSTE), hasta el más progresivo (Oportunidades-becas)” (SHCP 2008a, 44).

Este tipo de análisis ha probado ser de la mayor utilidad, y extenderlo permite comprender mejor la distribución de los recursos públicos. Así, si en lugar de examinar solamente el gasto público se examina el “ingreso total” antes mencionado, es decir, la suma del ingreso privado más los recursos gubernamentales, se puede esperar, por ejemplo, que estos últimos contribuyan más a la desigualdad general en al menos tres circunstancias: i) cuando representen una proporción relativamente mayor del ingreso total; ii) cuando se encuentren más asociados a la desigualdad final, y iii) cuando se concentren más en los grupos de mayores ingresos (ver nota técnica 4). Un análisis de esta naturaleza no tiene precedentes en lo que respecta al gasto público, pero un ejercicio análogo realizado para el ingreso de los hogares ha revelado su potencial al encontrar que las transferencias (entre ellas las gubernamentales) pueden llegar a explicar cerca de 10% de su desigualdad (PNUD 2003).

Al examinar la asignación del gasto público, sería conveniente determinar el esfuerzo distributivo de los distintos órdenes de gobierno en un rubro común. Por ejemplo, sería útil saber qué tan progresivos son los gastos federales, estatales y municipales en atención a la salud, o qué tanto el “ingreso total” iguala el gasto social de cada orden de gobierno. Desafortunadamente,

las comparaciones se dificultan debido a la falta de información y a la heterogénea contabilidad de los recursos públicos, no sólo entre órdenes de gobierno sino también entre las distintas autoridades locales (ver recuadro 2.2). Pese a estas dificultades, es posible analizar algunos componentes del gasto que tienen objetivos similares.

### Recuadro 2.2 Oscuridad presupuestaria

Estos son algunos de los problemas que ha presentado, en tiempos recientes, la información presupuestaria en materia de gasto social:

1. Algunos estados (Aguascalientes, Durango, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz) no han autorizado la difusión al público de la Cuenta Pública Estatal, lo que impide examinar los componentes del gasto social.
2. No existe información consolidada sobre cuáles programas presupuestarios integran las distintas funciones del gasto social en las entidades federativas.
3. Las categorías incluidas dentro del gasto social cambian continuamente y sin que se actualice la información histórica para hacer comparaciones consistentes.

Hasta 2008 no se habían introducido cambios constitucionales para homologar los sistemas contables de los distintos órdenes de gobierno. Los resultados de esta reforma aún están en gestación.

Fuente: Alvarado y Campos (2008).

### El sesgo distributivo del gasto federal en desarrollo humano

En 2008, el 13.1% del gasto público federal en desarrollo humano era recibido por el 20% de la población con menor ingreso, mientras que 31.7% del mismo beneficiaba al 20 por ciento más rico (ver cuadro 2.1). En este panorama, el gasto en educación se dirige en mayor medida a los más pobres, mientras que el gasto en salud contrarresta esta inclinación y las transferencias al ingreso terminan por revertirla por completo al concentrarse en los más ricos.

**Cuadro 2.1 Distribución del gasto público federal en desarrollo humano por deciles de ingreso según componente, 2008**

Decil	Educación (%)	Salud (%)	Transferencias (%)	Total (%)
I	10.9	6.7	3.8	6.6
II	10.6	6.9	3.8	6.5
III	10.6	7.9	4.8	7.3
IV	11.1	9.5	5.8	8.2
V	10.1	8.5	6.9	8.2
VI	10.3	9.9	8.9	9.6
VII	10.0	10.3	10.0	10.1
VIII	9.2	12.0	13.8	12.0
IX	8.9	12.7	17.7	13.9
X	8.2	15.6	24.6	17.6
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<b>Total por componente (%)</b>	<b>30.49</b>	<b>20.74</b>	<b>48.77</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008) y Cuenta Pública (ver nota metodológica al final del informe).

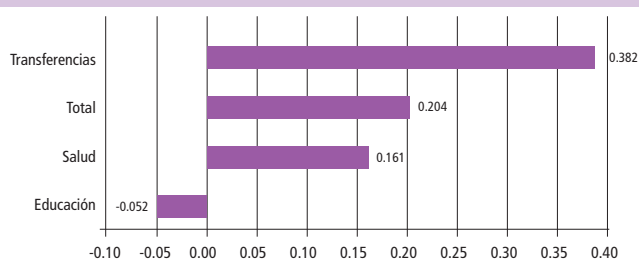
Nota: Deciles de población con información de personas. Se refiere a la estimación del gasto imputado de los hogares. El gasto en educación incluye el realizado en educación básica, media superior y superior. El gasto en salud incluye gasto en población no asegurada (Ssa, Seguro Popular, IMSS-Oportunidades) y en población asegurada (IMSS, ISSSTE, Pemex). El gasto en transferencias incluye aportaciones a seguridad social (IMSS, ISSSTE), subsidios energéticos (electricidad residencial y combustibles), subsidios agrícolas (Procampo) y transferencias dirigidas (Programa Oportunidades y Adultos Mayores).

Lo anterior no significa que todo el gasto en educación sea progresivo. El capítulo 4 de este informe identifica gastos en educación que benefician de manera desproporcionada a los que más tienen. También cabe advertir que ciertos componentes del gasto en salud, como el Seguro Popular, o algunas transferencias, como las del programa Oportunidades, son progresivos, aunque se inserten en rubros que, en promedio, no lo son. Sin embargo, las cifras mencionadas comienzan a revelar el problema central: el gasto federal en salud está lejos de ser progresivo y las transferencias federales son, en general, las peores focalizadas.

Como se mencionó, precisar la progresividad o regresividad del gasto requiere calcular el coeficiente de concentración (CC). En estos términos, el gasto federal educativo tiene un CC negativo, es decir, favorece a los más pobres, mientras el de salud y las transferencias son positivos, lo que representa un sesgo hacia los más ricos. El saldo es un gasto federal total que va en la dirección distributiva incorrecta (ver gráfica 2.1).

Este gasto representa cerca de 15.3% del “ingreso total” (ingreso privado neto más el valor del gasto público), lo cual le da una capacidad redistributiva limitada, pero no despreciable. Mientras el gasto público federal en educación es mayor entre menor es el ingreso total (correlación negativa), aminorando así la desigualdad final, el resto del gasto (cuyo total supera el educativo) presenta correlaciones positivas con el ingreso total, por lo que contribuye a una mayor desigualdad. Si bien todos

**Gráfica 2.1**  
Coeficientes de concentración del gasto público federal en desarrollo humano con ordenamiento de ingreso, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008) y cuadro sobre gasto en desarrollo humano (Capítulo 1).

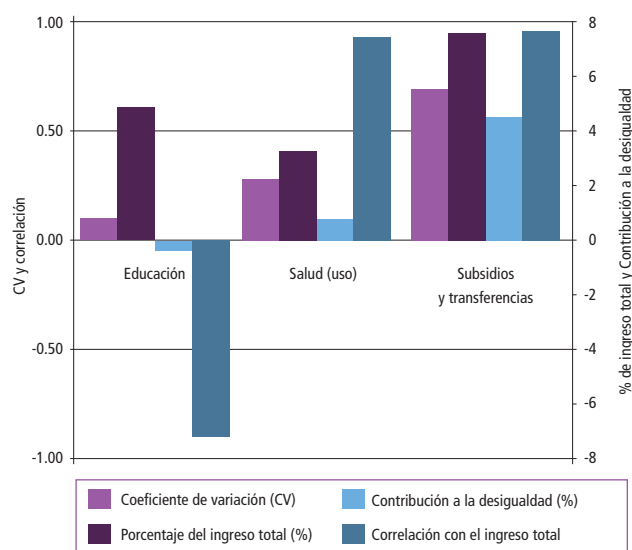
los tipos de gasto se distribuyen con desigualdad (medida por el coeficiente de variación), ésta es mayor cuando el gasto es regresivo (ver gráfica 2.2).

Al combinar los elementos descritos, resulta que si bien el gasto educativo reduce en 0.4% la desigualdad del ingreso total, el resto la incrementa en 5.2%. Esto hace que el gasto en su conjunto sea un factor que amplifica la desigualdad en 4.8 por ciento en vez de corregirla.<sup>1</sup>

En balance, si se considera que el gasto federal en desarrollo humano es posiblemente el instrumento redistributivo más poderoso del Estado mexicano, el resultado es preocupante: la asignación de este gasto promueve la desigualdad del ingreso total en vez de corregirla.

1 El 95.2% de la desigualdad restante es atribuible a factores no directamente asociados a las transferencias públicas.

**Gráfica 2.2**  
Componentes de la desigualdad del gasto público federal en desarrollo humano, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).  
Nota: El porcentaje respecto al ingreso total se obtiene empleando el ingreso privado expandido de la ENIGH.

## Gasto federal descentralizado en las entidades federativas: mitigando el sesgo

No todo el gasto federal se ejerce en forma centralizada. El gasto federal descentralizado se asigna a las entidades federativas a través de los Ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El primero incluye recursos no condicionados, llamados “Participaciones Federales”, y el segundo transferencias etiquetadas, o “Aportaciones Federales”. Las Participaciones provienen del Fondo General de Participaciones (FGP), conformado con 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y su objetivo es resarcir a las entidades federativas la renuncia de sus potestades tributarias; su distribución, generalmente realizada con base en una fórmula predeterminada, “no debe diseñarse combinándola[s] con variables compensatorias” (Hernández y Jarillo 2007, 150). Por el contrario, las Aportaciones sí intentan aminorar las diferencias de desarrollo entre entidades. Si se considera que en 2008 éstas representaron 47% del gasto social ejercido centralmente (Alvarado y Campos 2008), es claro que son un instrumento redistributivo de primer orden.

En el año 2005, 22% del Ramo 28 se destinaba al 25% de la población nacional en las entidades federativas con menor ingreso per cápita, mientras 27.5% beneficiaba al 25% de individuos en las entidades de mayor ingreso por habitante.<sup>2</sup> Como se aprecia, la asignación favorece a las entidades federativas con mayores recursos, lo que se confirma con el cálculo del CC, que arroja un valor de 0.0614. En el mismo año, 29.7% del Ramo 33 se concentraba en el 25% de la población en las entidades con menor ingreso per cápita, mientras 17.4% beneficiaba al 25% de los individuos en las entidades federativas de mayor ingreso por habitante. El hecho de que esta asignación favorezca ligeramente a las entidades con menores recursos se confirma con un CC de -0.0936. En balance, con un CC de -0.0275, el gasto federal descentralizado apenas favorece la igualdad entre entidades (ver cuadro 2.2).<sup>3</sup>

Si al ingreso de cada estado se agregan las Participaciones y Aportaciones para conformar un “ingreso total”, se observa que las primeras contribuyen a la desigualdad del ingreso total en 1.2%, mientras las Aportaciones reducen la desigualdad del ingreso total en 2.2%. Así, el sesgo de las Aportaciones hacia una mayor igualdad predomina ligeramente sobre la regresividad de las Participaciones (ver gráfica 2.3).

2 Este ejercicio toma como referencia el año 2005 para analizar la asignación observada del gasto con relación a la información más actual disponible del IDH municipal que se obtiene con datos del Censo de Población. Cabe mencionar que siendo la unidad de análisis la entidad federativa, y luego el municipio o la delegación política, el análisis distributivo a estos niveles de agregación subestima las desigualdades del gasto público, y en consecuencia su regresividad o progresividad. Esto debe ser considerado particularmente al hacer comparaciones con el gasto federal, cuyo estudio se realiza con base en datos para hogares e individuos.

3 El 25% de la población de las entidades con menor ingreso per cápita recibe 26.4% de este gasto, mientras 21.7% se asigna a las de mayor ingreso.

Cuadro 2.2 Distribución del gasto federal descentralizado por estratos según ingreso de las entidades federativas, 2005

Grupos de población ordenados según ingreso per cápita	% Participaciones (Ramo 28)	% Aportaciones (Ramo 33)	% Total
25% más bajo	22.0	29.7	26.4
50% intermedio	50.5	52.9	51.9
25% más alto	27.5	17.4	21.7
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<b>CC</b>	<b>0.0614</b>	<b>-0.0936</b>	<b>-0.0275</b>

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

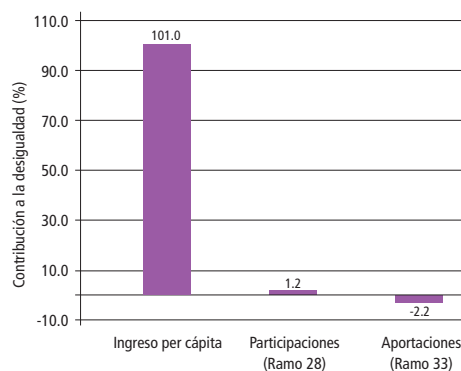
Aunque su análisis no es estrictamente comparable con el del gasto federal centralizado, el gasto federal descentralizado parece ser ligeramente progresivo mientras el primero no lo es.

## Gasto en las entidades federativas: profundizando el sesgo

El gasto de las entidades federativas no se limita al gasto federal descentralizado. Los estados cuentan con ingresos propios y capacidad de endeudamiento para complementar su presupuesto. Es importante advertir que los ingresos propios de las entidades no se aproximan a su gasto potencial debido a que dependen en gran medida de las transferencias federales, lo que se observa en el reordenamiento de las entidades según el concepto de ingresos que se tome en cuenta (ver cuadro 2.3).<sup>4</sup> Además, si el gasto estatal se comportara como lo hacen los ingresos propios sería regresivo, pues a un aumento de uno por ciento en el PIB per cápita de una entidad corresponde un incremento de 1.2 puntos

4 El ingreso propio es la suma de impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribución de mejoras.

Gráfica 2.3 Contribución del gasto federal descentralizado de las entidades federativas a la desigualdad. Porcentajes, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

Cuadro 2.3 Características de ingreso y gasto públicos por entidad federativa, 2005

Entidad federativa	Ingreso propio <i>per cápita</i> como porcentaje de:		Ordenamiento según criterio:			Relación gasto corriente/gasto de capital <i>per cápita</i> (2000-2005)
	Participaciones	Aportaciones	Ingresos propios (IP)	IP más Participaciones	IP más Aportaciones	
Aguascalientes	11.2	8.4	26	12	22	1.0
Baja California	31.5	25.0	5	11	20	4.2
Baja California Sur	20.1	12.5	9	5	2	2.0
Campeche	18.4	12.7	7	3	1	3.2
Chiapas	16.1	8.9	21	17	13	4.6
Chihuahua	54.7	30.4	2	9	4	3.1
Coahuila	29.8	16.9	8	13	8	2.7
Colima	16.8	15.3	11	4	14	1.1
Distrito Federal	100.4	355.7	1	1	12	5.2
Durango	15.2	7.4	24	25	10	3.2
Guanajuato	22.5	15.8	16	28	31	3.4
Guerrero	12.8	4.5	32	32	7	1.5
Hidalgo	19.6	9.9	20	27	17	0.6
Jalisco	18.4	15.0	17	18	30	10.3
Estado de México	16.0	15.1	23	23	32	4.4
Michoacán	14.2	7.0	29	30	24	5.2
Morelos	11.4	7.3	27	20	21	0.8
Nayarit	13.0	7.0	22	14	5	1.7
Nuevo León	32.5	30.3	3	7	25	4.1
Oaxaca	15.1	5.9	28	31	9	1.3
Puebla	13.1	8.3	30	29	29	5.9
Querétaro	24.0	18.9	10	10	18	1.1
Quintana Roo	29.8	22.3	4	8	11	1.3
San Luis Potosí	27.3	13.4	13	24	16	2.8
Sinaloa	21.1	14.4	14	16	26	2.4
Sonora	22.5	23.5	6	6	28	2.5
Tabasco	6.6	7.8	15	2	3	4.3
Tamaulipas	24.5	14.2	12	15	15	1.0
Tlaxcala	10.1	6.3	31	21	23	2.0
Veracruz	20.1	11.8	18	26	27	5.7
Yucatán	14.5	8.3	25	22	19	5.6
Zacatecas	17.0	8.5	19	19	6	1.1

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

en ingresos propios (Velázquez 2008). Las entidades con mayor PIB per cápita también serían las de mayor gasto, situación que no favorece la igualdad.

Una revisión de las fuentes de financiamiento de las entidades federativas permite distinguir entre el gasto corriente y el gasto de capital. Se observa que, en promedio, el primero es mucho mayor.<sup>5</sup> Los coeficientes de concentración de los ingresos propios y los

gastos corrientes y de capital indican que su distribución, según el ingreso per cápita, es regresiva, excepto en el gasto de capital, que es ligeramente progresivo. En otras palabras, las entidades con mayor capacidad económica captan y gastan una mayor proporción de recursos que la proporción de población que representan, lo que contribuye a generar mayor desigualdad (ver cuadro 2.4). En el año 2005, 25% de la población en las entidades federativas con menor ingreso per cápita recibió 18.8% del gasto total nacional, mientras el 25% en las entidades más ricas recibió 29.5%.

<sup>5</sup> Promedio de largo plazo con base en información de cinco años, ya que el gasto de capital es muy variable.

**Cuadro 2.4 Distribución de ingresos y gastos de las entidades federativas por grupos de población, 2005**

Grupos de población ordenados según ingreso per cápita	% Ingresos propios	% Gasto corriente	% Gasto de capital	% Gasto total
25% más bajo	9.7	16.0	23.9	18.8
50% intermedio	31.7	49.7	55.5	51.7
25% más alto	58.6	34.3	20.7	29.5
Total	100	100	100	100
CC	0.3829	0.1922	-0.0246	0.1169

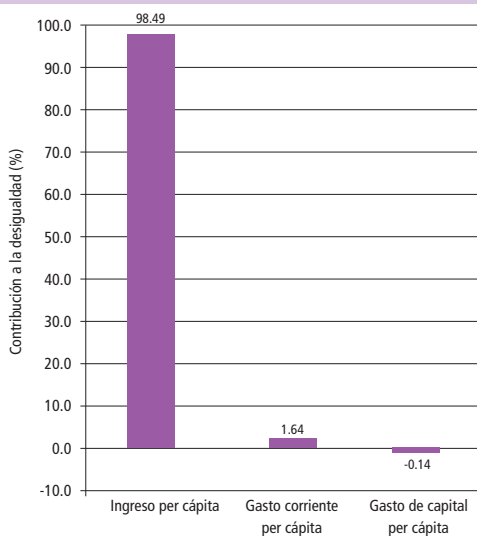
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

Otra forma de observar lo anterior es mediante el “ingreso total” de los ciudadanos, compuesto por el ingreso per cápita más el gasto per cápita del gobierno de su entidad. La distribución de tal ingreso es, por supuesto, desigual, pero destaca que el gasto público aumenta dicha desigualdad. La distribución del gasto corriente aumenta la desigualdad en 1.64 por ciento, mientras el efecto del gasto de capital es de apenas -0.14 por ciento (ver gráfica 2.4).

Cuando se observa la distribución de la totalidad del gasto ejercido por las entidades federativas sin importar la fuente de financiamiento, el panorama es tanto o más preocupante que el del gasto federal: gasta más quien inicialmente más tiene, lo que profundiza las diferencias regionales en el país.<sup>6</sup>

6 Las entidades cuyo ingreso per cápita es mayor, reciben una mayor proporción del gasto nacional.

**Gráfica 2.4**  
Contribución del gasto total de las entidades federativas a la desigualdad del ingreso total. Porcentajes, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).  
Nota: El gasto corriente considera rubros de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales. El gasto de capital incluye los rubros de adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas y acciones sociales.

## El gasto público en los municipios: la desigualdad intacta

Que el gasto de las entidades federativas no ayude a cerrar las brechas entre ellas no necesariamente significa que no las reduzca dentro de cada estado. Mediante recursos propios, endeudamiento, las transferencias estatales así como con las Participaciones y Aportaciones federales, los municipios financian su gasto total, que puede aminorar su desigualdad de ingresos. Mención aparte merecen las delegaciones del Distrito Federal, cuyas fuentes de financiamiento y determinantes de gasto final difieren de las municipales (ver recuadro 2.3)

Desafortunadamente, el gasto total de los municipios no parece contribuir a la reducción de la desigualdad entre ellos: en el año 2000, 20% de la población en los municipios de menores ingresos recibieron el 15% del gasto municipal total; para 2005 esta proporción aumentó a 20%, lo cual no muestra un gran esfuerzo redistributivo.

### Recuadro 2.3 El gasto en las delegaciones políticas del Distrito Federal

Si bien el Distrito Federal es considerado como una entidad federativa, sus delegaciones no son estrictamente equivalentes a los municipios en un sentido político-administrativo. Las delegaciones no cuentan con un ayuntamiento electo—sólo el jefe delegacional lo es— y poseen una limitada autonomía de gestión para el ejercicio de recursos, en vez de administrar libremente su hacienda y su patrimonio como sus contrapartes estatales.

Las delegaciones no tienen ingresos propios ni su presupuesto es aprobado internamente, sino que, según el Código Financiero del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno propone a la Asamblea Legislativa las asignaciones presupuestales para cada delegación, debiendo tomar en cuenta su población, grado de marginación, infraestructura y equipamiento urbano. El Código no obliga a seguir alguna fórmula distributiva del gasto, pero sí contempla que cualquiera que sea el criterio seguido, éste sea explícito y abierto a las observaciones y propuestas de los jefes delegacionales.

Las delegaciones reciben fondos del gasto federal descentralizado, pero éstos son asignados de acuerdo a su población, por lo que el sesgo distributivo de su gasto total queda determinado fundamentalmente por las decisiones del gobierno central del DF. Los indicadores muestran que el gasto delegacional en el DF es más regresivo que el promedio nacional para los municipios (ver recuadro 2.4).

Fuente: DDF (1994) y Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal (2008a).



En el ámbito nacional, el gasto total de los municipios guarda escasa relación con su ingreso per cápita (con un CC de 0.0422 en 2005). Por otra parte, al calcular el “ingreso total”, que incluye el ingreso privado per cápita y el gasto público per cápita municipal, se observa que este último contribuye con 0.47% a la desigualdad nacional. Sin embargo, los gastos municipales no están pensados para reducir esta desigualdad desde una perspectiva nacional, por lo que resulta más apropiado examinar su progresividad con respecto al estado al que pertenecen. Al realizar este análisis se encuentran 14 estados con un CC que corresponde a un gasto municipal regresivo; entre ellos destacan Quintana Roo, Baja California Sur y Nuevo León. En contraste, el resto de las entidades, particularmente Chihuahua, Hidalgo y Guanajuato, presentan un CC que indica un gasto municipal que favorece a quienes menos ingreso tienen (ver gráfica 2.5).

Si se elimina del gasto municipal la posibilidad de financiamiento con recursos propios o mediante la contratación de deuda (elementos que dan ventaja a los municipios de mayor ingreso), se aprecia el sesgo distributivo de la asignación estatal de las Participaciones o de la asignación federal de las Aportaciones que se hace directamente a los municipios.

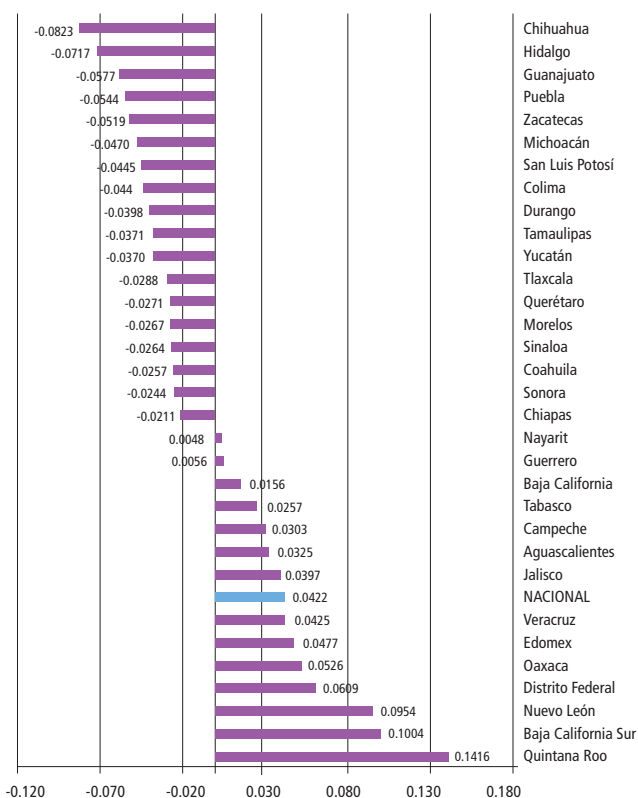
Tanto el Ramo 28 como el Ramo 33 incluyen recursos para los municipios. En el primero destacan el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM) que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lo distribuyen los estados según sus propios criterios. El segundo incluye el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en principio asignado por el gobierno federal con la misma fórmula para distribuir los fondos a los estados, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM), distribuido según criterios poblacionales.

A diferencia de lo que sucede con los recursos estatales, 20% de la población del país que en 2005 habitaba en los municipios de menores ingresos se benefició de 22.3% de las Participaciones y 32.7% de las Aportaciones, lo que indica cierta progresividad en ambos rubros (coeficientes de concentración de -0.0215 y -0.1906, respectivamente). Dado que cada estado decide su propia distribución, lo que incluso influye en las Aportaciones, conviene analizar la progresividad al interior de cada entidad federativa. Al hacerlo destaca la progresividad de las Participaciones en Chihuahua, Morelos y Baja California Sur, pero preocupa la asignación regresiva en Veracruz y Oaxaca. En cuanto a las Aportaciones, destacan la progresividad en San Luis Potosí, Querétaro y Puebla, y la regresividad en Campeche y Baja California (ver gráficas 2.6 y 2.7).

Por otra parte, al considerar como “ingreso total” la suma del ingreso privado y las transferencias a los municipios, ambos en términos per cápita, se observa que las Participaciones disminuyen en apenas 0.03% la desigualdad nacional, mientras

**Gráfica 2.5**

Coefficientes de concentración del gasto municipal por estado con base en el ingreso privado, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).

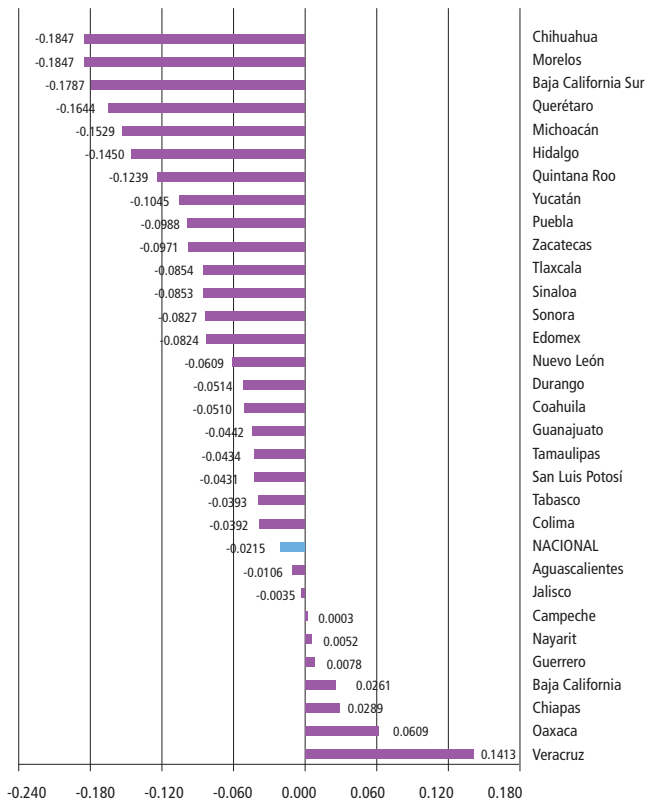
las Aportaciones la reducen sólo en 0.46%. Sin embargo, al examinar estas contribuciones en cada uno de los estados, destaca la reducción de la desigualdad atribuible a las Aportaciones en Guerrero, Chiapas y Durango, aunque es preocupante el efecto de las Participaciones en la desigualdad de la distribución en Veracruz, Oaxaca y Baja California (ver gráfica 2.8).

En balance, las asignaciones federales o estatales del gasto federal descentralizado a los municipios dejan intacta la desigualdad del ingreso que existe entre éstos, pero las asignaciones regresivas de los gobiernos de Veracruz y Oaxaca son especialmente preocupantes.

Si se unen los resultados del gasto total de los municipios y el gasto federal descentralizado que reciben, se puede concluir que su capacidad de generación de ingresos propios, su posibilidad de endeudamiento y algunas transferencias estatales actúan contra la reducción de las disparidades de ingreso entre los municipios, y contrarrestan severamente el débil esfuerzo redistributivo del gasto federal descentralizado. Esta situación no cambia de manera

**Gráfica 2.6**

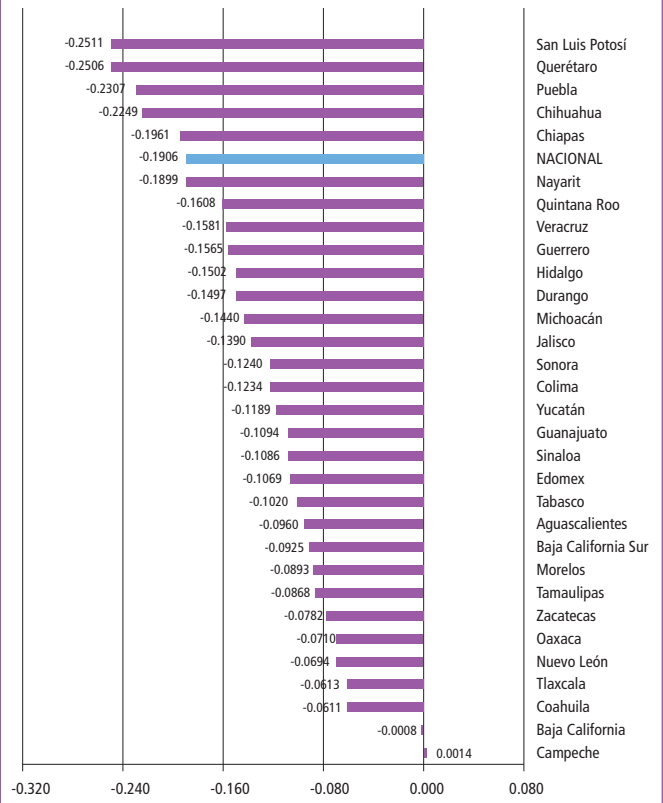
Coefficiente de concentración de las Participaciones a los municipios con base en el ingreso privado, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).  
Nota: Por disponibilidad de información no se incluye el dato para el Distrito Federal.

**Gráfica 2.7**

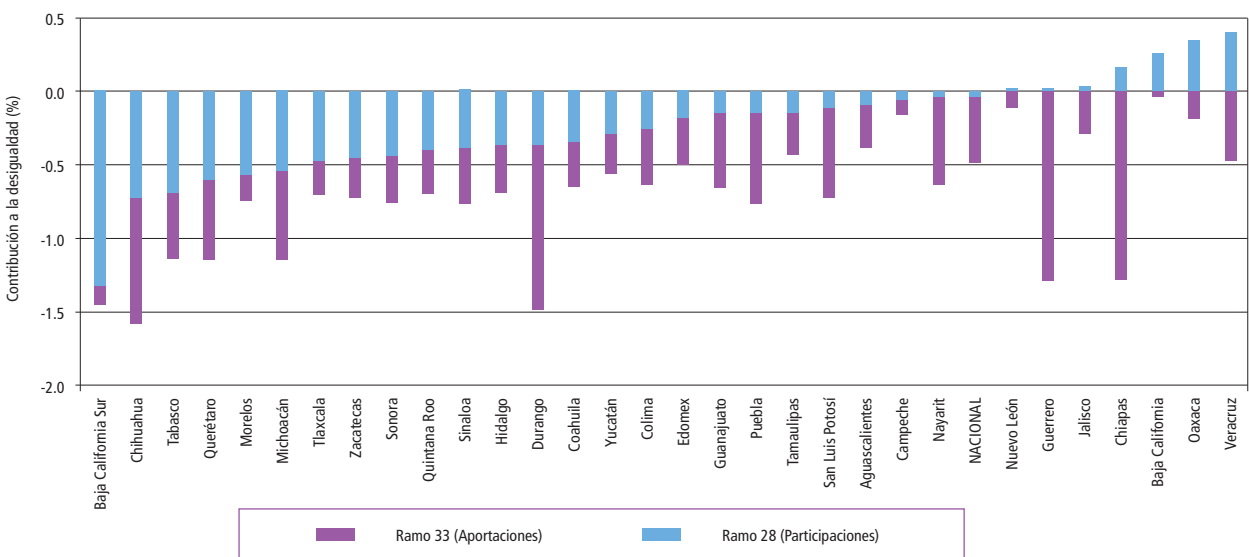
Coefficiente de concentración de las Aportaciones a los municipios con base en el ingreso privado, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).  
Nota: Por disponibilidad de información no se incluye el dato para el Distrito Federal.

**Gráfica 2.8**

Contribución a la desigualdad del ingreso total de la asignación municipal de los Ramos 28 y 33 por estado, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).  
Nota: Por disponibilidad de información no se incluye el dato para el Distrito Federal.



notable en el Distrito Federal, por lo que a escala nacional, el gasto municipal está lejos de enfrentar la inequidad regional que el país enfrenta. Si a esto se suman los resultados del gasto federal y el de los estados, se confirma la baja capacidad redistributiva del gasto público en México.

## EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO COMO GUÍA DISTRIBUTIVA DE GASTO

En el extremo, como se ha mostrado en este capítulo, el gasto puede sumarse como “ingreso” al obtenido de forma privada. Sin embargo, identificar capacidades (o la privación de ellas) como guía distributiva del gasto requiere usar indicadores no monetarios como el índice de desarrollo humano (IDH).

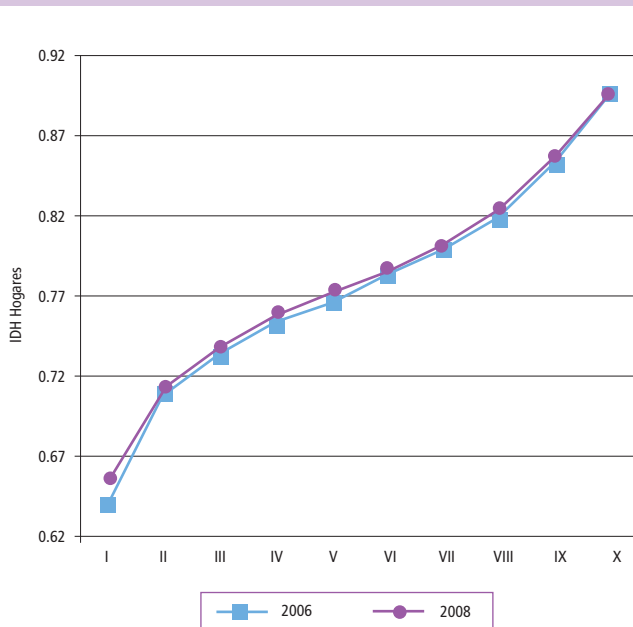
El cálculo tradicional del IDH puede utilizarse para evaluar la distribución del gasto en entidades federativas y municipios, pero no para la distribución del gasto federal entre las personas que potencialmente se benefician de él. A fin de salvar esta limitación, el presente informe propone un ejercicio heurístico para calcular el IDH de los *individuos* y los *hogares* (ver nota técnica 5). La gráfica 2.9 muestra que si bien existe una relación clara entre el nivel de ingreso y el IDH por estratos de población, ésta no es perfecta, por lo cual el análisis distributivo del gasto con base en el IDH puede dar resultados diferentes a los registrados hasta ahora.

## El gasto federal: mismo sesgo con diferente enfoque

Si en lugar del ingreso se toma el IDH como referencia para clasificar la población surge un nuevo panorama (ver cuadro 2.5). El 20% de la población con menor desarrollo humano recibe 15.6% del gasto en educación, 19.6% del gasto en salud y 9.2% de las transferencias. En el otro extremo, el 20% de la población con mayor desarrollo humano recibe 19.9% del gasto en educación, 19.2% del gasto en salud y 42% de las transferencias. A diferencia de lo que sucedía al analizar el ingreso, el gasto educativo ya no es progresivo y el gasto en salud y las transferencias resultan ser menos regresivos (ver gráfica 2.10). Esto se debe a que el ingreso tiene un peso mucho menor como indicador del desarrollo, pero también a que el gasto puede privilegiar ciertos elementos que conforman el IDH. El gasto en educación se concentra en aquellos sectores de mayor escolaridad y esperanza de vida, sin que esta diferencia se compense con el sesgo a favor de quienes tienen menos ingreso. En el caso del gasto en salud, el sesgo hacia quienes tienen más ingresos queda más que compensado porque en este grupo se favorece a quienes presentan menores niveles de escolaridad o esperanza de vida. Algo similar ocurre, aunque con menor intensidad, con las transferencias al ingreso.

La evidencia anterior muestra que cuando se incorpora un criterio adicional para evaluar los logros en bienestar asociados

**Gráfica 2.9**  
IDH de los hogares por deciles de ingreso, 2006-2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2006, 2008).  
Nota: Deciles de ingreso corriente total per cápita.

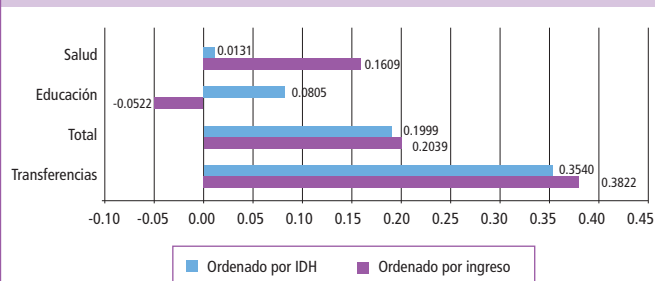
**Cuadro 2.5** Distribución del gasto federal en desarrollo humano por deciles de IDH según componente, 2008

Decil de IDH	Educación (%)	Salud (%)	Transferencias (%)	Total (%)
I	6.6	9.7	4.6	6.3
II	8.9	9.8	4.5	7.0
III	9.3	9.3	5.4	7.4
IV	9.7	8.9	5.7	7.6
V	10.4	10.9	7.0	8.8
VI	10.5	10.5	8.0	9.3
VII	10.9	10.8	10.3	10.6
VIII	10.7	10.9	12.5	11.6
IX	11.4	9.2	18.2	14.3
X	8.5	10.0	23.8	16.3
Total	100	100	100	100
CC	0.0805	0.0131	0.3540	0.1999

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008) y Cuenta Pública (ver nota metodológica al final del informe).

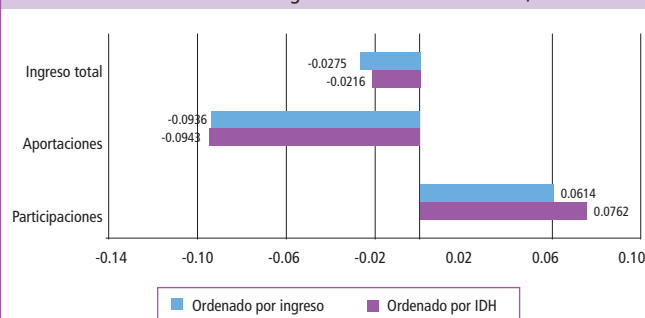
Nota: Deciles de población con información de personas. Se refiere a la estimación del gasto imputado de los hogares. El gasto en educación incluye el realizado en educación básica, media superior y superior. El gasto en salud incluye gasto en población no asegurada (Ssa, Seguro Popular, IMSS-Oportunidades) y en población asegurada (IMSS, ISSSTE, Pemex). El gasto en transferencias incluye aportaciones a seguridad social (IMSS, ISSSTE), subsidios energéticos (electricidad residencial y combustibles), subsidios agrícolas (Procampo) y transferencias dirigidas (Programa Oportunidades y Adultos Mayores).

**Gráfica 2.10**  
Coeficientes de concentración del gasto federal en desarrollo humano con IDH e ingreso, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

**Gráfica 2.11**  
Coeficiente de concentración del gasto federal descentralizado, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).  
Nota: CC con ordenamiento de IDH y PIB per cápita estatal 2005. El ingreso total (IT) es la suma de las Aportaciones y Participaciones.

con la asignación del gasto, como el desarrollo humano medido por el IDH a nivel individual, la conclusión general sobre la progresividad del gasto federal es igual o más preocupante que antes: este gasto promueve la desigualdad en el desarrollo humano en vez de corregirla.

### El gasto federal descentralizado en las entidades federativas sostiene su balance regresivo

En cuanto al gasto federal descentralizado según nivel de desarrollo (ver cuadro 2.6), 25% de la población de las entidades federativas menos desarrolladas recibe 26.4% de las Participaciones y 34.1% de las Aportaciones (30.8% de la suma de ambos rubros), mientras 25% de la población de las entidades más desarrolladas recibe 34% de las Participaciones y 24.6% de las Aportaciones (28.6% de la suma mencionada), lo que muestra una mayor regresividad de las Participaciones y confirma el nivel de progresividad de las Aportaciones en comparación con los cálculos hechos con base en el ingreso privado per cápita (ver gráfica 2.11). Una vez más, el gasto federal descentralizado total de las entidades federativas muestra una progresividad muy limitada.

### El gasto en las entidades federativas: persiste la regresividad

Por lo que respecta a los ingresos propios, al gasto corriente y al gasto de capital de las entidades federativas ordenadas según el IDH (ver cuadro 2.7), al 25% de la población en las entidades menos desarrolladas corresponde 12.4% de los ingresos propios, 17.7% del gasto corriente, 30.9% del gasto de capital y 22.3% del gasto total. En contraste, el 25% con mayor IDH tiene asociados 64.1% de los ingresos propios, 43.4% del gasto corriente, 26.1% del gasto de capital y 37.4% del gasto total. Desde esta perspectiva, los ingresos propios y el gasto corriente parecen ser más regresivos con base en el ingreso, mientras el gasto de capital es más progresivo que antes (ver gráfica 2.12). En balance, el gasto total continúa siendo considerablemente regresivo.

### El gasto en los municipios: ineficacia distributiva robusta

Cuando se evalúa el gasto municipal en relación con el nivel de desarrollo, se observa que en el año 2000, el 20% de la población de los municipios de menor IDH se benefició de 15.4% del gasto municipal total, mientras que en 2005 este porcentaje aumentó a 20%. Este resultado es muy similar al obtenido al

**Cuadro 2.6 Distribución del gasto federal descentralizado por estratos de IDH, 2005**

Grupos de población ordenados según IDH	% Participaciones (Ramo 28)	% Aportaciones (Ramo 33)	% Total
25% más bajo	26.4	34.1	30.8
50% intermedio	39.6	41.3	40.6
25% más alto	34.0	24.6	28.6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>CC</b>	<b>0.0762</b>	<b>-0.0943</b>	<b>-0.0216</b>

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

**Cuadro 2.7 Distribución del ingreso propio, del gasto corriente y del gasto en capital de las entidades federativas por estratos de IDH, 2005**

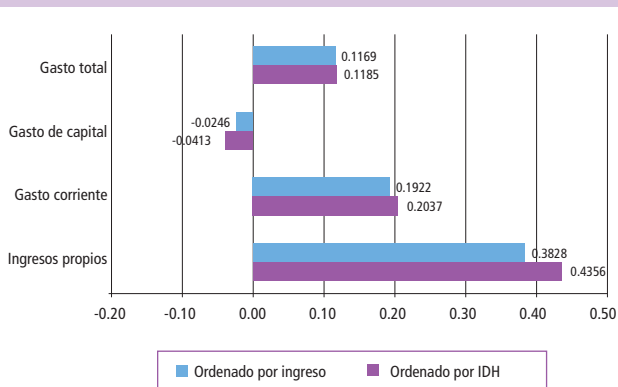
Grupos de población ordenados según IDH	% Ingresos propios	% Gasto corriente	% Gasto de capital	% Gasto total
25% más bajo	12.4	17.7	30.9	22.3
50% intermedio	23.5	38.9	43.0	40.3
25% más alto	64.1	43.4	26.1	37.4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>CC</b>	<b>0.4356</b>	<b>0.2037</b>	<b>-0.0413</b>	<b>0.1185</b>

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

Nota: El gasto total es la suma del gasto corriente y gasto de capital. El gasto corriente considera servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales. El gasto de capital considera los rubros de adquisición de bienes muebles e inmuebles, y obras públicas y acciones sociales. Los ingresos propios consideran impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras.

**Gráfica 2.12**

Coefficiente de concentración del gasto e ingresos propios de las entidades federativas. Clasificación por ordenamiento de IDH e ingreso, 2005

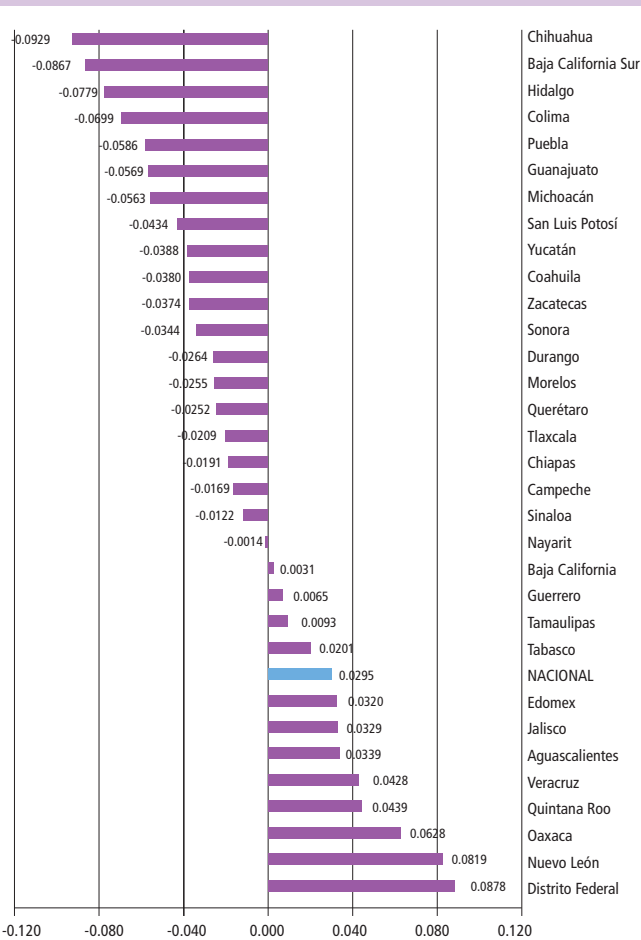


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

Nota: El gasto corriente considera servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales. El gasto de capital considera los rubros de adquisición de bienes muebles e inmuebles, y obras públicas y acciones sociales. Los ingresos públicos propios consideran impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras.

**Gráfica 2.13**

Coefficientes de concentración del gasto municipal según IDH, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).

hacer el cálculo por estratos de ingreso y confirma un pobre esfuerzo de distribución del gasto municipal para compensar la desigualdad nacional.

En este cálculo, 12 estados presentan un CC que indica un gasto municipal regresivo (con los datos anteriores eran 14). Entre las entidades donde el sesgo distributivo del gasto municipal perjudica a aquéllos de menor desarrollo humano vuelve a destacar Nuevo León, aunque ahora aparecen el Distrito Federal en primer lugar y Oaxaca en tercero. Por otra parte, Chihuahua e Hidalgo muestran otra vez un gasto municipal altamente progresivo, y se integra a este grupo Baja California Sur. En tanto, Oaxaca y Guerrero, dos de los estados con IDH más bajo y desigual, presentan de nuevo asignaciones preocupantes, pues su gasto municipal favoreció a los municipios más desarrollados (ver gráfica 2.13).

En cuanto a la asignación de Participaciones y Aportaciones federales a los municipios en relación con el IDH, 20% de la población en los municipios de menor IDH se benefició en 2005 de 21.3% de las Participaciones y 33.5% de las Aportaciones. Este resultado es similar al obtenido por estratos de ingreso y confirma un limitado esfuerzo de distribución del gasto federal descentralizado municipal desde la perspectiva de la desigualdad del país. En la asignación por estados se observa, en general, progresividad en ambos tipos de transferencias federales. Sin embargo, destaca la regresividad de las Participaciones en Veracruz, que ya había sido señalada con base en el ingreso per cápita. En cambio, sobresale la progresividad en la asignación de este tipo de recursos en Chihuahua, que también había sido señalada en el análisis con base en el ingreso. Por otro lado, vuelve a observarse una alta regresividad de las Aportaciones en Baja California Sur, mientras en Chihuahua son particularmente progresivas (ver gráficas 2.14 y 2.15).

Al poner en perspectiva el análisis del gasto total de los municipios basado en el IDH y la porción del gasto federal descentralizado dirigido a ellos, se confirma que el gasto local tiene una baja capacidad redistributiva. Esta situación no cambia notablemente en el Distrito Federal (ver recuadro 2.4), por lo que, en términos generales, el gasto local está lejos de atender los retos nacionales de equidad en desarrollo humano. Si a esto se suman los resultados del análisis del gasto federal y del gasto de las entidades federativas, también basados en el IDH, se confirma la debilidad del gasto público como instrumento promotor de la equidad en desarrollo humano.

Los análisis previos, tanto el basado en el ingreso como en el IDH, parten implícitamente de un criterio de equidad muy fuerte: mientras más se beneficie a los grupos más pobres, o de menor IDH, mejor. Sin embargo, para lograr igualdad de ingreso o desarrollo humano es necesario tomar en cuenta que no sólo los más pobres o los de menor desarrollo humano requieren atención, ya que otros grupos de población también presentan

## Recuadro 2.4

### Desarrollo humano y gasto en el DF

Con el fin de lograr un reparto más equitativo de los recursos que se asignan a cada delegación, desde 2008 el Gobierno del Distrito Federal asigna 20% del incremento en su presupuesto con base en el IDH, mientras un 70% depende de la población fija o flotante, y el resto de la magnitud del suelo de conservación. Desafortunadamente, este efecto redistributivo de las finanzas públicas de la ciudad se ve severamente disminuido por dos factores:

Siendo el IDH un promedio por persona, este indicador puede ponderarse por la población para dirigir de forma equilibrada la asignación de recursos. En vez de ello, el criterio del gobierno

de la capital reduce la importancia relativa de las carencias de las personas como guía de las asignaciones presupuestales.

En último término, la asignación según IDH sólo aplica para menos del 1% del gasto total, pues más del 95% de los recursos para las delegaciones se asignan por inercia.

Las limitaciones distributivas del presupuesto capitalino pueden ilustrarse observando que en 2005 las tres delegaciones con menor IDH (Milpa Alta, Iztapalapa y Tláhuac) concentraron 32.6% de los rezagos de desarrollo de la ciudad (índice de carencias ponderado por población), debiendo recibir un porcentaje del presupuesto acorde a esta cifra. En vez de ello, su asignación fue de 20.9% de

**Gráfica 2.14**

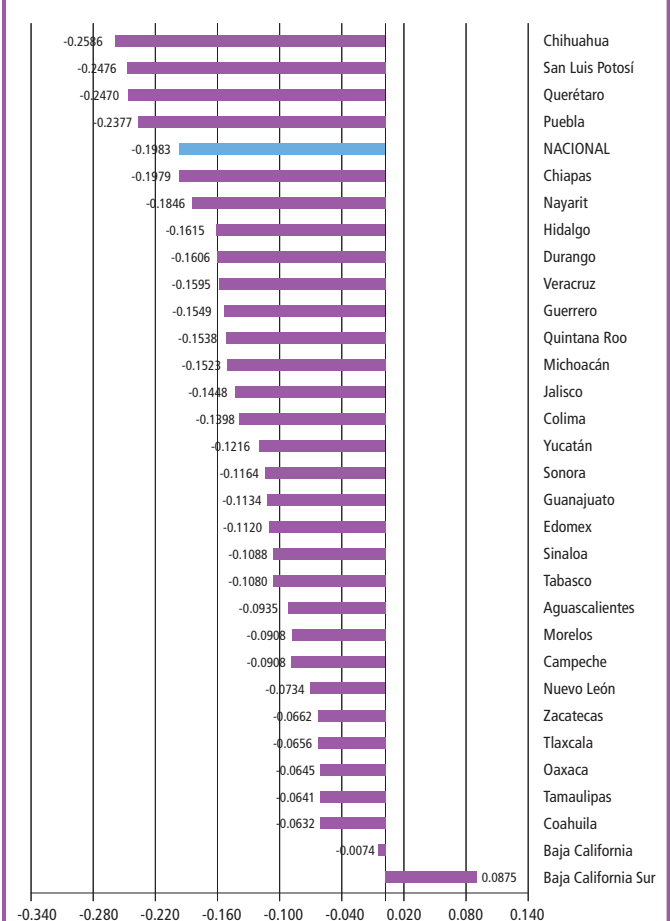
Coefficiente de concentración de las Participaciones municipales según IDH, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).  
Nota: Por disponibilidad de información no se incluye el dato para el Distrito Federal.

**Gráfica 2.15**

Coefficiente de concentración de las Aportaciones municipales según IDH, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).  
Nota: Por disponibilidad de información no se incluye el dato para el Distrito Federal.

los recursos totales. De esta forma, si las delegaciones fueran consideradas como municipios, el Distrito Federal tendría la más inequitativa asignación del gasto de las entidades federativas al desviarse 172% de lo recomendado, según el coeficiente de concentración del gasto.

El gobierno del DF ha dado un importante paso en la dirección de una mayor equidad del gasto público al hacer explícito un criterio distributivo basado en el IDH, sin embargo, en este sentido, aún hay un amplio camino por recorrer.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo humano, PNUD México, con base en Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (2008b).

carencias, lo cual demanda una manera más apropiada de evaluar el sesgo distributivo. Para ello se compara el gasto observado con aquél que, tomando en cuenta a toda la población, resulta el más apropiado para reducir los rezagos en desarrollo. Este tipo de análisis se realiza a continuación.

## CRITERIOS PARA EVALUAR LA CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO: EQUIDAD VERTICAL Y HORIZONTAL DEL GASTO

Ningún gasto público, ni siquiera el enfocado en los más pobres, concentra todos los recursos en quienes se encuentran en la peor situación. Por ejemplo, el programa Oportunidades, uno de los mejor focalizados, dedica cerca de la mitad de su gasto al 20% de la población de menor ingreso, pero distribuye lo demás entre el resto de la población. Sin embargo, el criterio de equidad implícitamente adoptado en las secciones anteriores indica que la mayor progresividad se obtiene cuando *todo* el esfuerzo de gasto se concentra en quien menos tiene.

Para determinar de mejor forma el grado de equidad del gasto habría que compararlo con el que debería existir de acuerdo con una norma de distribución explícita menos drástica que tomara en cuenta a toda la población y sus requerimientos, y no solamente a la que se encuentra en las peores condiciones. En otras palabras, la equidad se evaluaría más apropiadamente si se comparara lo gastado efectivamente con lo que debía haberse gastado en cada individuo o grupo. Un ejercicio así no es fácil, pero es posible construir escenarios razonables que indiquen la distancia entre lo ocurrido y dicha norma distributiva (ver nota técnica 6).

Desde esta perspectiva, los individuos con mayores rezagos en desarrollo humano deberían recibir un mayor gasto (equidad vertical) mientras las personas con iguales rezagos deben ser tratadas de la misma forma (equidad horizontal), sin importar otras características. La comparación del gasto ejercido con el gasto normativo resulta razonable sólo cuando el primero plantea objetivos de desarrollo explícitos que pueden ligarse al IDH. En otras palabras, los gastos cuyo propósito inmediato es diferente a reducir las brechas en las condiciones de vida de individuos o grupos no deberían evaluarse como si buscaran objetivos de igualdad.

Con el método propuesto, resulta razonable evaluar el gasto federal en desarrollo humano y las asignaciones estatales y municipales del Ramo 33, pero no necesariamente otro tipo de gastos. En particular, el Ramo 28 distribuido entre las entidades federativas y los municipios no debe examinarse de esta forma, pues su objetivo es restituir facultades impositivas cedidas al gobierno federal. Un caso extremo es el gasto total de entidades y municipios, pues si bien no todo este gasto tiene, en último término, el propósito de cerrar brechas de desigualdad, sí busca promover mejores y más equitativas condiciones de vida para las personas. Las subsecciones siguientes evalúan la equidad vertical y horizontal del gasto federal en desarrollo humano, las Aportaciones federales a entidades federativas y municipios, así como el gasto total de estos dos últimos niveles de gobierno.

## Equidad vertical del gasto público: un problema sistémico

La comparación entre el gasto normativamente prescrito y el observado permite confrontar asignaciones por grupos de población, así como presentar en forma resumida el grado de equidad vertical mediante el CC del gasto que responde a una norma distributiva basada en el IDH, y establecer en qué magnitud difiere del CC de la distribución del gasto existente. La discrepancia entre estos dos indicadores cuantificaría la inequidad vertical del gasto (índice de equidad vertical, IEV), esta vez sin necesidad de suponer de manera estricta que todo debe concentrarse necesariamente en quien menos tiene. Entre menor sea el valor del IEV menor discrepancia existiría entre lo recomendado y lo observado y en consecuencia habría mayor equidad.

Si se compara la distribución observada del gasto con la que sugieren tres criterios distributivos ( $e = 2$ ,  $e = 3$  y asignación según rezagos de IDH), se observa que el gasto federal en desarrollo humano está lejos de promover el mayor bienestar posible mediante asignaciones equitativas. En un escenario ideal, con base en el criterio de equidad más fuerte (el rezago de IDH), el 20% de la población de menor desarrollo humano debería recibir 31.6% del gasto total, pero sólo recibe 13.3% (2.37 veces menos de los que debería). En términos del CC observado, éste

se aleja 217% del recomendado, lo cual revela una importante falla distributiva.<sup>7</sup>

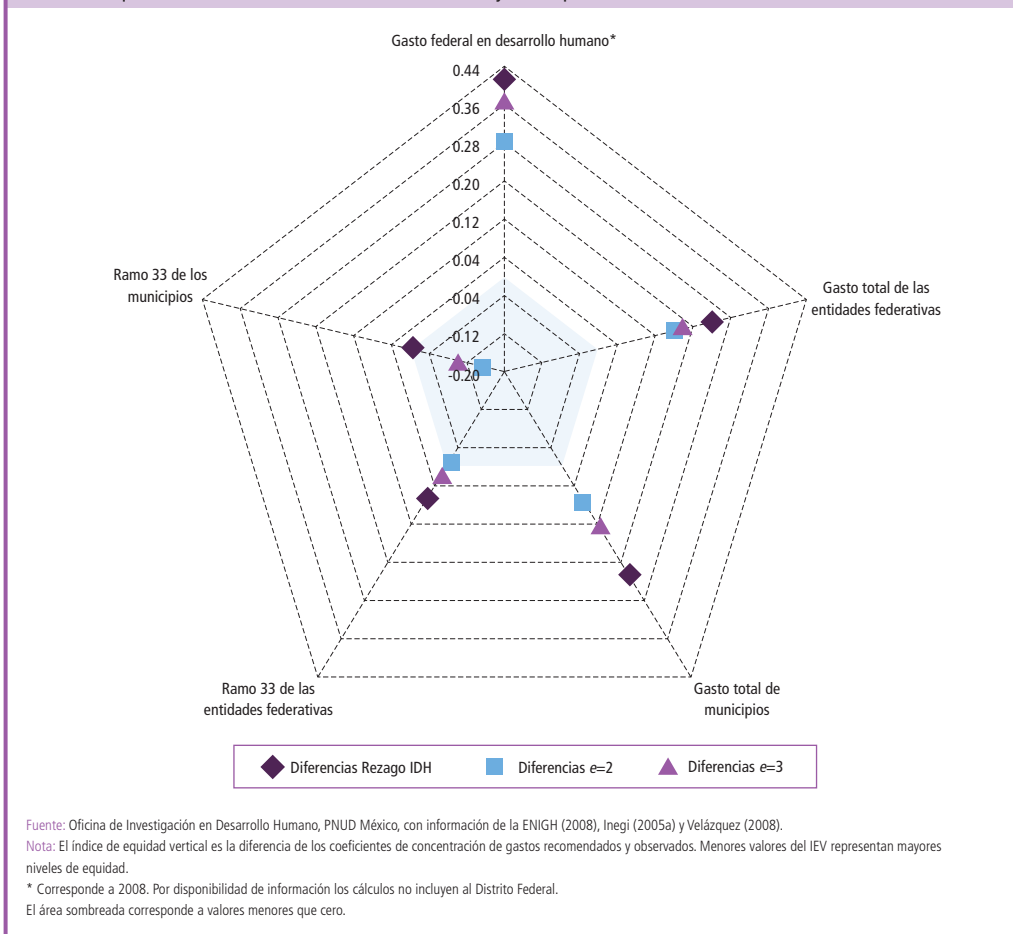
El Ramo 33 para las entidades federativas tiene una falla distributiva notablemente menor, y en algunos casos rebasa los requisitos de equidad considerados. Con un criterio de equidad más fuerte, se esperaría que las entidades federativas con menor IDH y 25% de la población recibieran 36.2% de las Aportaciones federales, pero en realidad captan 34.1%. Esto significa una diferencia de 24.6% entre la concentración del gasto recomendada y la observada, medida por el CC.

En lo que corresponde al gasto total de las entidades federativas, la discrepancia entre la distribución recomendada y la observada es de las más altas encontradas en el presente análisis, muy similar a la observada en el gasto federal en desarrollo humano. Con el criterio de equidad de referencia, se esperaría que el 25% de la población que reside en las entidades de menor IDH recibiera 36.2% del gasto total, pero en realidad sólo recibe 22.3%. Esto muestra una falla de distribución, medida por el CC, de 200.9%.

Al examinar las Aportaciones federales a los municipios, se observa una reducida diferencia entre el gasto recomendado y el que efectivamente se asigna. De acuerdo con el criterio de equidad más fuerte, el 20% de la población en los municipios con menor IDH debería captar 32% de las Aportaciones, pero en lugar recibe 33.5% de esos recursos, una diferencia de sólo 2.5 por ciento entre el CC del gasto recomendado y el del gasto observado.

En síntesis, solamente los recursos municipales y estatales provenientes del Ramo 33 promueven el bienestar a través de asignaciones equitativas desde el punto de vista de los 3 criterios distributivos analizados (ver gráfica 2.16); por el contrario, el gasto total estatal, municipal y el gasto federal en desarrollo humano tienen fallas distributivas que acrecientan la inequidad del país;

**Gráfica 2.16**  
Índice de equidad vertical (IEV) a nivel federal en estados y municipios, 2005



sus reglas de asignación del gasto no entran en el ámbito de este informe, sin embargo, la evidencia presentada confirma que éstas no se enfocan a proveer de mayores recursos a los estados y municipios con menor desarrollo.

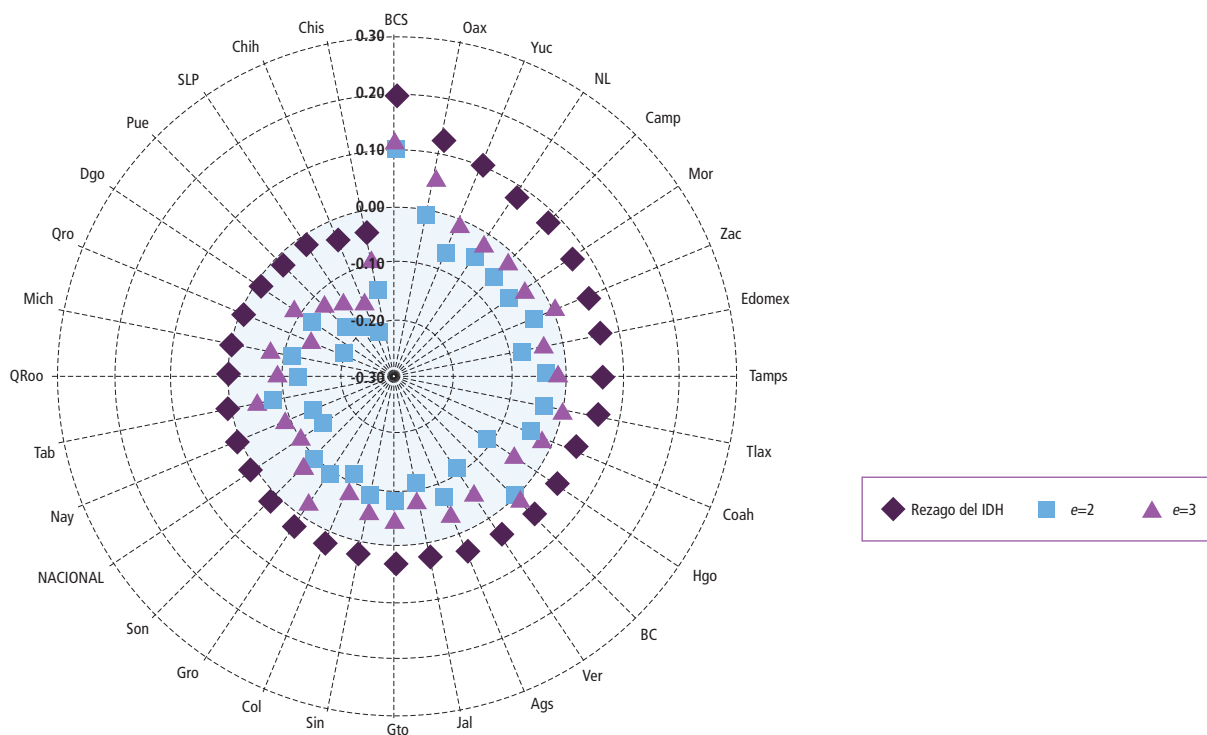
El análisis por entidad federativa muestra que aquéllas que presentan las asignaciones más equitativas con base en el criterio de rezago son Chiapas, Chihuahua y San Luis Potosí, donde se rebasa el grado recomendado de concentración del gasto. Mientras, las menos equitativas son Baja California Sur, Oaxaca y Yucatán, con discrepancias entre lo recomendado y lo asignado, medidas por el CC, mayores a 65% (ver gráfica 2.17). Nuevamente, en este grupo resulta preocupante la inclusión del estado de Oaxaca, dado que su nivel relativamente bajo de desarrollo humano hace que sea urgente una mejor asignación del gasto público. Sin embargo, con criterios de equidad menos fuertes (como los que ofrecen  $e = 2$  y  $e = 3$ ), la posición de ésta y otras entidades varía en forma notable.

Si se comparan las asignaciones del Ramo 33 a municipios con las del gasto total que éstos ejercen, se observa un gran contraste en términos de equidad vertical. Mientras el criterio más fuerte

<sup>7</sup> Esta cifra se obtiene mediante la división del índice de equidad vertical y el coeficiente de concentración observado según el ordenamiento de IDH.



**Gráfica 2.17**  
Índice de equidad vertical (IEV) del Ramo 33 de los municipios por entidad federativa, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).

Nota: El índice de equidad vertical es la diferencia de los coeficientes de concentración de los gastos recomendados y observados. Menores valores del IEV representan mayores niveles de equidad. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

de equidad recomienda que el gasto total en los municipios con menor IDH, que concentran 20% de la población, sea 32.3% del total, en realidad este grupo recibe 20%. Esto implica que la distancia entre el CC del gasto recomendado y el del gasto observado sea de 114.4% (ver gráfica 2.18).

Por entidad federativa, las asignaciones más equitativas del gasto total municipal, con el criterio de rezago de IDH, corresponden a Baja California Sur, Baja California y Coahuila, aunque ninguna rebasa el grado de concentración del gasto recomendado, mientras las menos equitativas son el Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca y Quintana Roo, con discrepancias entre lo recomendado y lo asignado, medidas por el CC, que superan 129% (ver gráfica 2.18). En este grupo vuelve a aparecer Oaxaca con severas fallas de equidad, aunque criterios menos exigentes modifican la posición de ésta y otras entidades de manera significativa.

Los resultados presentados hasta aquí muestran que la inequidad del gasto público proviene tanto del gasto federal en desarrollo humano como del total ejercido por entidades federativas

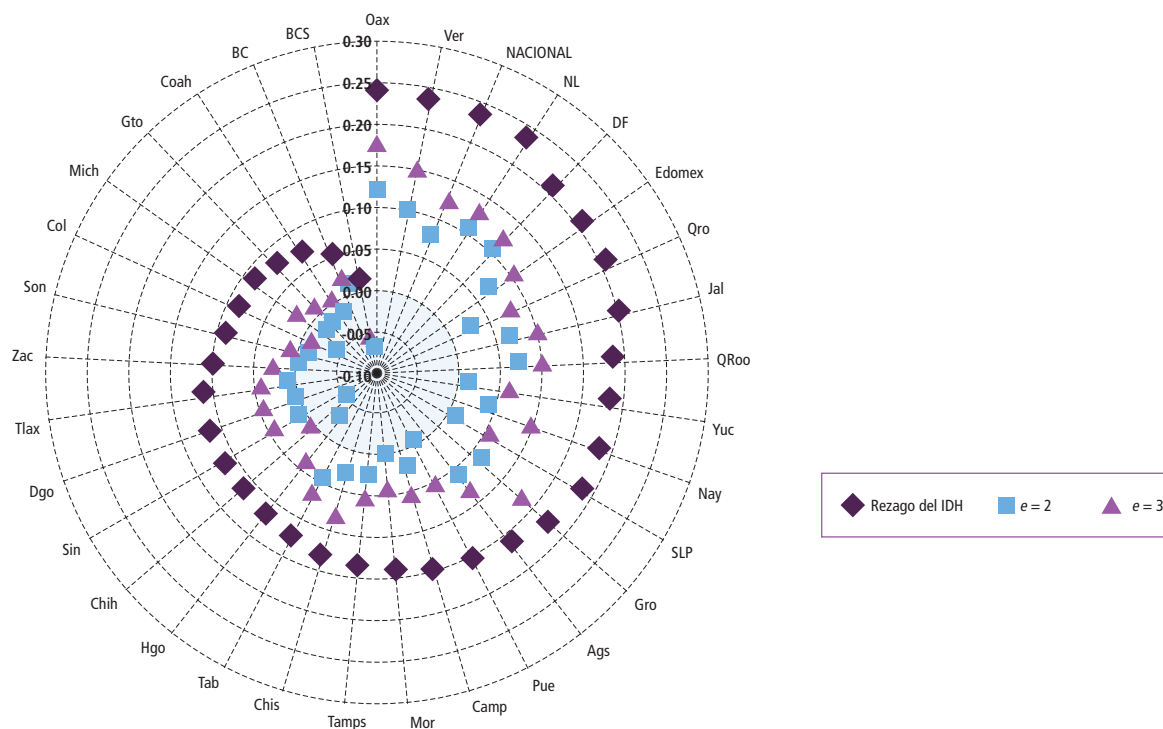
y municipios. Las Aportaciones federales, que tienen un papel explícito en favor de la equidad, no alcanzan las asignaciones recomendadas y su efecto es revertido por otros componentes de los gastos locales. En suma, la falta de equidad en el gasto público es sistémica.

### Equidad horizontal del gasto público: nuevo sesgo contra los que menos tienen

Una forma de establecer si existe o no un trato igualitario a quienes son iguales entre sí, en términos de sus condiciones de vida consiste en comparar el gasto que recibe la población con idénticos niveles de IDH. Por ejemplo, si dos grupos de población tienen un idéntico nivel de desarrollo, deberían verse beneficiados por el mismo gasto per cápita. Este razonamiento cobra fuerza donde se identifican otras similitudes además del IDH, situación que justificaría aún menos una distribución diferenciada del gasto público. Sin embargo, prácticamente ningún grupo tiene

**Gráfica 2.18**

Índice de equidad vertical (IEV) en los municipios y las delegaciones políticas por entidad federativa, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).

Nota: El índice de equidad vertical es la diferencia de los coeficientes de concentración de los gastos recomendados y observados. Menores valores del IEV representan mayores niveles de equidad. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

### Recuadro 2.5 Equidad horizontal y el IDH

Un elemento fundamental para la medición de la equidad horizontal es la determinación del gasto “necesario” o normativo ( $G_n^i$ ). Esto puede conseguirse mediante el procedimiento descrito en la nota técnica 6 al final del informe. Una vez definido este elemento, la equidad horizontal implica que las diferencias entre el gasto recibido ( $G^i$ ) y el normativo deben ser cero, es decir todo aquél con cierto nivel de desarrollo humano, y en consecuencia con cierto rezago respecto al máximo desarrollo humano, debe recibir el mismo gasto. Una forma de medir la equidad horizontal para individuos o grupos con igual IDH es mediante el gasto estandarizado por necesidades ( $G_e^i$ )

$$G_e^i = G_d^i + G_m$$

Éste mide primeramente si el individuo está recibiendo un gasto por arriba o por abajo del gasto normativo ( $G_d^i = G_n^i - G^i$ ) y agrega a esta diferencia al gasto promedio ( $G_m$ ). Si existe equidad horizontal, el gasto estandarizado es igual al promedio, si no este término toma valores diferentes. Al calcular el coeficiente de concentración de este término (IEH), ordenando a los individuos por alguna de sus características, como el ingreso, se puede establecer si la falta de equidad horizontal tiene un sesgo hacia algún grupo, ricos o pobres, por ejemplo. Si el valor del IEH es cero, existe equidad horizontal; si es positivo, se favorece a los que más tienen; y en caso de ser negativo, lo contrario.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Van Doorslaer y Masseria (2004).



exactamente el mismo IDH que otro, y encontrar semejanzas en otras dimensiones del bienestar requiere sintetizar información mucho más compleja. Por ello se usa el índice de equidad horizontal (IEH), que permite establecer si existe un trato igual a iguales y, en caso de no ser así, detecta los sesgos del gasto hacia algún grupo de población (ricos o pobres, por ejemplo). Si el valor del IEH es cero, existe equidad horizontal; si es positivo, se favorece a los que más tienen, y en caso de ser negativo, se favorece a los que menos tienen.<sup>8</sup> Este indicador se calcula mediante el procedimiento descrito en el recuadro 2.5, considerando varios criterios distributivos ( $e = 2$ ,  $e = 3$  y asignación según rezagos en el IDH).

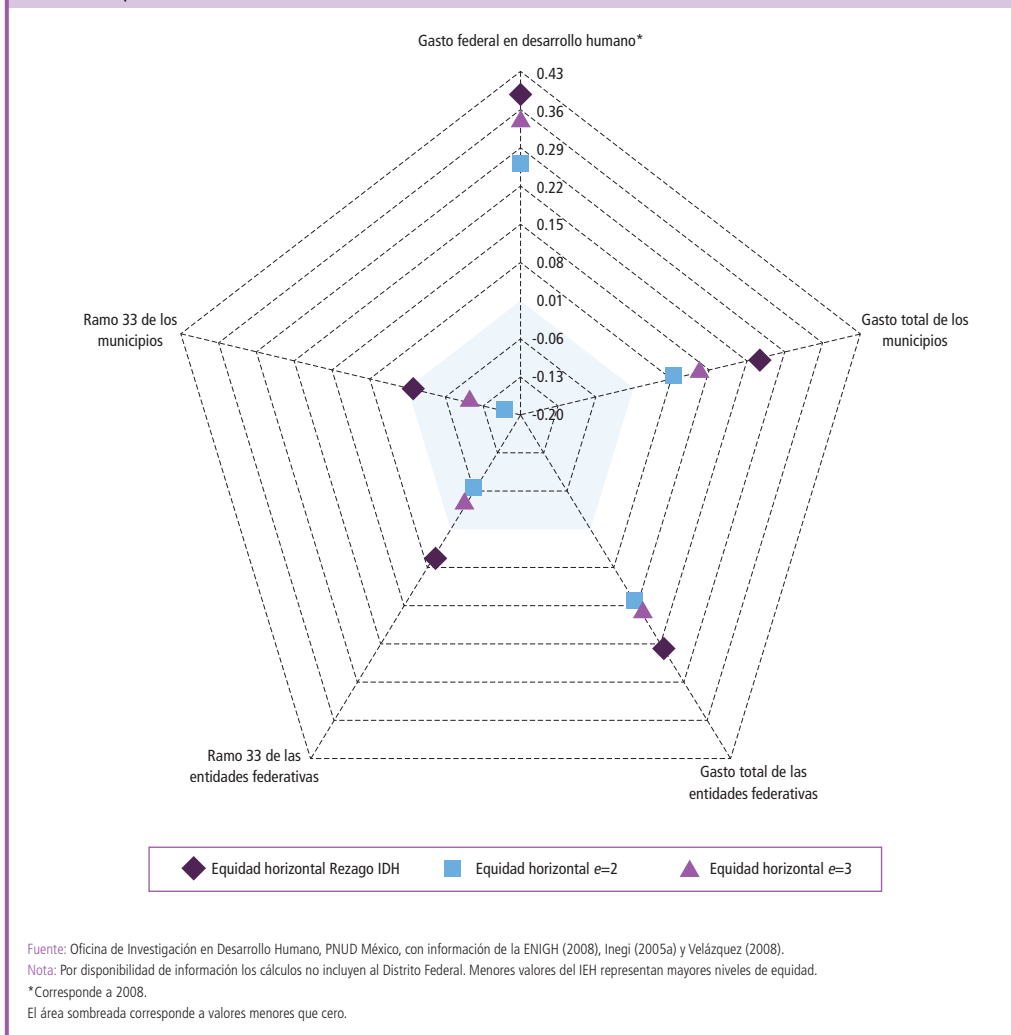
Según el IEH, el gasto federal en desarrollo humano presenta la menor equidad horizontal entre los distintos tipos de gasto público considerados (ver gráfica 2.19). Un ejemplo se aprecia en Durango, Yucatán y Quintana Roo, donde en 2008

existían 9,107 personas con el mismo IDH (0.709) en hogares del mismo tamaño, en zonas rurales, dedicados a actividades agrícolas, con dos miembros del hogar que cursaban la educación básica, que habitaban en viviendas de materiales resistentes y disponían de servicios públicos básicos. A pesar de todas estas similitudes, 14.5% de las personas captó un gasto público de \$864.10 pesos, mientras 23.3% recibieron \$436.95 pesos y el resto (62.2%) captó \$2,807.63 pesos por persona. En este caso, el programa que introdujo las mayores distorsiones fue Procampo, con transferencias de \$110.29 pesos per cápita concentradas en el grupo que ya recibía los mayores beneficios.

Los indicadores de equidad horizontal del Ramo 33 asignado a los estados muestran una falla distributiva notoriamente menor que la del gasto federal en desarrollo humano. Aun así, cuando

8 Van Doorslaer y Masseria (2004) encontraron que México es uno de los países con menos equidad horizontal en el uso de servicios médicos, pero su metodología no ha sido adaptada para examinar el gasto público.

**Gráfica 2.19**  
Índice de equidad horizontal (IEH), 2005



dos entidades federativas tienen niveles de IDH cercanos entre sí, se gasta más en aquella con mayor ingreso per cápita (ver gráfica 2.19). Un ejemplo de esta falta de equidad horizontal se observa en Tabasco e Hidalgo, ambos con el mismo IDH en 2005, con poblaciones de tamaño similar y una estructura productiva no muy distinta. Pese a su parecido, Tabasco recibe un gasto per cápita proveniente del Ramo 33 de \$589.40 pesos, mientras Hidalgo, con un ingreso per cápita ligeramente menor, recibe \$450.70 pesos.

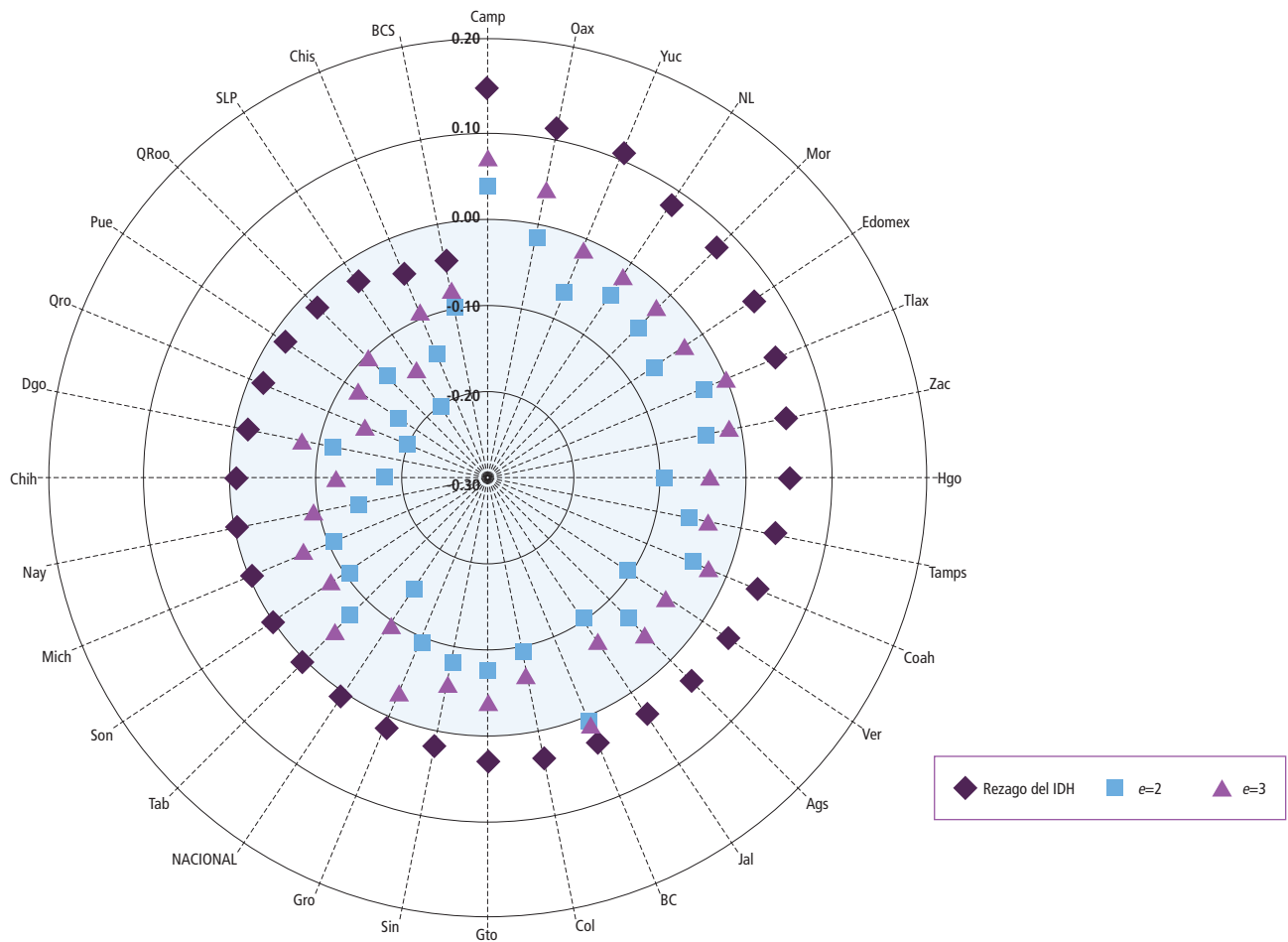
El gasto total ejercido por las entidades federativas presenta problemas de equidad horizontal similares a los del gasto federal (ver gráfica 2.19). Nuevamente, ante iguales niveles de desarrollo humano, el gasto está sesgado hacia entidades con mayor ingreso per cápita. Esto se ejemplifica al retomar el caso de Tabasco e Hidalgo, dado que el primero tiene un gasto total per cápita de \$3,029.90 pesos, mientras que Hidalgo tiene uno de \$1,287.00 pesos, en 2005.

Por otro lado, el Ramo 33 que reciben los municipios presenta la menor falla de equidad horizontal en el ámbito nacional (ver gráfica 2.19), aunque algunas entidades federativas presentan sesgos notorios en municipios con características similares. Campeche, Oaxaca y Yucatán muestran los mayores valores positivos del IEH basado en rezagos de IDH, lo cual significa que, entre municipios con igual desarrollo humano, existe un sesgo en la distribución del gasto en favor de los de mayor ingreso per cápita (ver gráfica 2.20). Por ejemplo, en 2005 los municipios de Yaxe y San Baltazar Chichicápam, en Oaxaca, presentan prácticamente el mismo IDH (0.719 y 0.723, respectivamente) y tienen una población, características geográficas y estructura económica muy similares. Sin embargo, el primero recibió en 2005 un monto de Aportaciones de \$895.65 pesos per cápita, mientras el segundo apenas alcanzó \$339.50 pesos por habitante.

Las fallas de equidad en el gasto total de los municipios contrastan con las del Ramo 33 en este mismo ámbito de gobierno, y son similares a las del gasto federal en desarrollo humano y a las del gasto total de las entidades federativas (ver gráfica 2.19). Los problemas del gasto diferenciado entre municipios con niveles de desarrollo similares se aprecian principalmente en los estados de Quintana Roo, Nuevo León y Veracruz, pero también aparece cerca de este grupo Oaxaca (ver gráfica 2.21). Esta situación se ilustra con el caso de los municipios de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, y Ozuluama de Mascareñas, Veracruz, de poblaciones y estructuras productivas similares. En 2005 el primero presentó un IDH de 0.739 y el segundo uno de 0.743. Sin embargo, el primer municipio ejerció un gasto total de \$4,327.55 pesos per cápita y el segundo uno de \$2,256.90 pesos por habitante, pese a que el municipio de Quintana Roo tenía un mayor ingreso por habitante que el veracruzano.

**Gráfica 2.20**

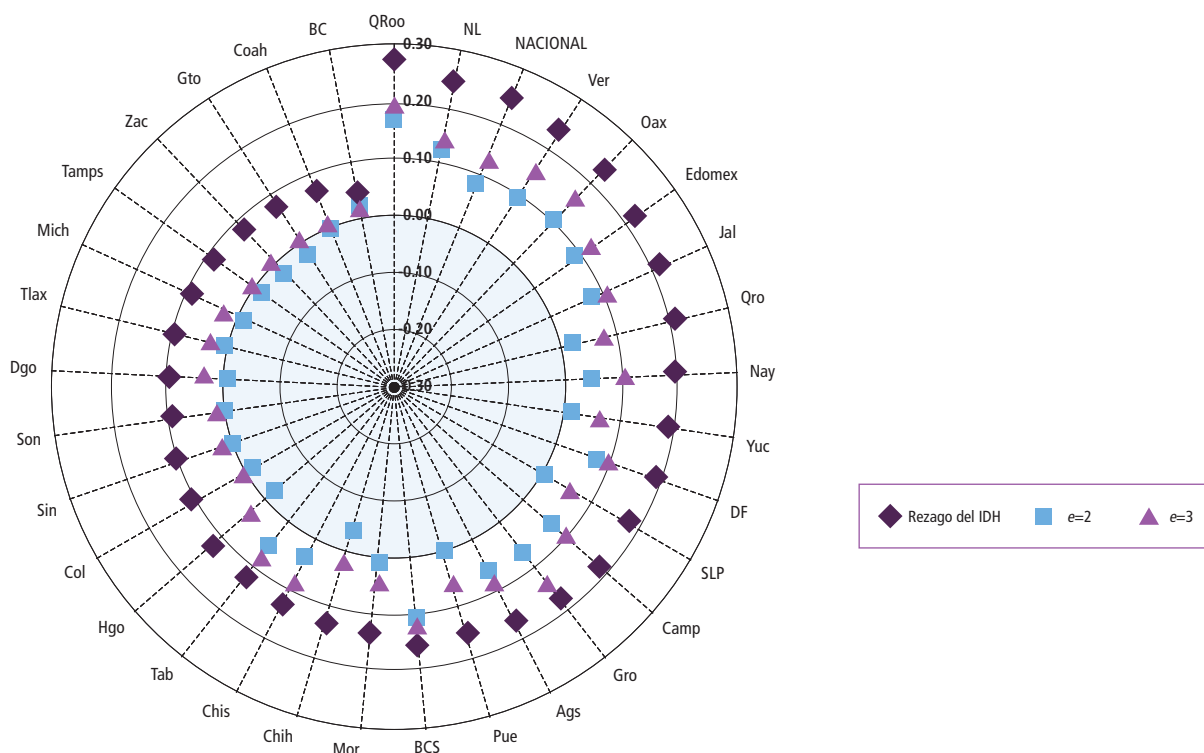
Índice de equidad horizontal (IEH) del Ramo 33 de los municipios por entidad federativa, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).

Nota: Por disponibilidad de información los cálculos no incluyen al Distrito Federal. Menores valores del IEH representan mayores niveles de equidad. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

**Gráfica 2.21**  
Índice de equidad horizontal (IEH) del gasto total de los municipios por entidad federativa, 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de Inegi (2005a).  
Nota: Menores valores del IEH representan mayores niveles de equidad.  
El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

## EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO: DEL FRACASO DISTRIBUTIVO A LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS

Este capítulo examinó la distribución del gasto federal en desarrollo humano, del gasto descentralizado en estados y municipios y de los ingresos propios de estos mismos. El análisis del gasto federal refleja sesgos hacia la población de mayores ingresos o mayor desarrollo humano, debido básicamente a la regresividad del rubro de salud y de transferencias al ingreso. A pesar de que no todos los gastos en salud o transferencias son regresivos, como el Seguro Popular u Oportunidades, el resto del gasto que forma parte de estos rubros contrarrestan los esfuerzos de estos programas, que además representan un pequeño porcentaje del presupuesto. Esto, sin embargo, es un esbozo del análisis en detalle que se presenta en los capítulos posteriores.

En cuanto a los componentes del gasto federal descentralizado, se encuentran resultados en dos direcciones. El Ramo 33 tiene la finalidad de aminorar las diferencias de desarrollo entre las

entidades federativas y municipios y de hecho muestra cierta progresividad. Sin embargo, a pesar de que su objetivo sea compensatorio, sorprende que no se asigne en mucha mayor medida entre los estados y municipios con menores recursos y desarrollo humano, y que en el caso de los estados se vea contrarrestado por la distribución de los recursos del Ramo 28.

Debido a que los estados y municipios tienen ingresos propios y capacidad de endeudamiento, en este capítulo también se analizó la forma en que se distribuyen los recursos provenientes de estas fuentes, encontrando que aquellos estados o municipios con mayor capacidad productiva encuentran mayores ventajas para obtener ingresos propios y para endeudarse. Esta situación llama la atención, ya que si bien el gasto federal descentralizado procura aminorar la desigualdad entre estados y municipios, la forma en que gastan los ingresos propios actúa en el sentido contrario.

Al realizar comparaciones entre las distribuciones del gasto observado y las sugeridas para disminuir el rezago detectado en desarrollo humano, las Aportaciones federales a los municipios son las que presentan la menor diferencia, mientras que el gasto federal en desarrollo humano se constituye como aquél que actúa en mayor medida en contra de la equidad vertical. El análisis de equidad horizontal que califica la medida en la que el gasto se dirige a estados, municipios o personas con las mismas carencias, muestra la falla distributiva de todos los tipos de gasto analizado, excepto, de nuevo, por las transferencias del Ramo 33 que reciben los municipios.

De esta forma, el análisis de incidencia presentado en las secciones anteriores muestra una incapacidad sistémica para dirigir el gasto público a los sectores de menor ingreso o desarrollo humano. El gasto suele concentrarse en los estratos de mayores ingresos, genera desigualdad en la suma de los ingresos privados y públicos, destina más recursos a quienes presentan mejores indicadores de desarrollo, se distancia en forma notoria de las distribuciones recomendadas por criterios de equidad entre entidades federativas, municipios e individuos, y genera desigualdades donde hay una base inicial de igualdad. El hecho de que rubros como el programa Oportunidades y el Ramo 33 presenten indicadores distributivos no tan desfavorables no cambia esta conclusión general.

Este panorama, sin embargo, debe analizarse desde una perspectiva metodológica, geográfica, histórica e internacional. Primero, los resultados observados parten del análisis tradicional de incidencia del gasto. Aunque este tipo de análisis es fundamental, no deben perderse de vista sus limitaciones, pues al “ser estático [...] no considera los efectos de mediano y largo plazo del ejercicio de dicho gasto en dimensiones que deben considerarse inversión pública en vez de gasto corriente. Una cierta intervención el día de hoy podría tener un efecto sobre la inequidad futura al impactar la posesión de activos de los hogares, los rendimientos económicos de dichos activos o la intensidad de su uso” (Grynspan 2009, 19). Un caso típico es la educación superior, cuyo subsidio inicialmente favorece a grupos pequeños, pero eventualmente amplía sus beneficios cuando grandes poblaciones alcanzan la educación previa necesaria para acceder a ella. En sentido contrario podrían actuar los subsidios agrícolas, concentrados en un grupo reducido de beneficiarios, pues pueden ampliar, en el largo plazo, la brecha de productividad respecto de quienes reciben montos menores, al traducirse en diferentes tasas de acumulación de capital. El reporte de estos efectos rebasa las posibilidades del presente informe.

Otro elemento que ha limitado el análisis es el nivel de desagregación geográfica. Los problemas de equidad hallados concuerdan con los de otros estudios que han encontrado que los recursos federales suelen disminuir la fuerte concentración de

los ingresos propios de los municipios (Velázquez 2008), aunque muestran un fuerte sesgo desfavorable a las comunidades con población aislada, reducida y dispersa (Hernández y Jarillo 2007). Este último estudio detecta un cuestionable margen de discrecionalidad ligado al poder político y económico de los municipios, así como a indicadores de su importancia electoral en el manejo de recursos del Ramo 33. Por ello, debería realizarse un examen completo de la asignación de recursos del Ramo 33 dentro de los municipios, pero no hay datos que lo permitan, aunque sí alguna evidencia de que no llegan a las localidades más pobres (ver cuadro 2.8). Por ejemplo, en 2004 cerca de 50% del FAIS se destinó a las cabeceras municipales, que no suelen incluir a las localidades más rezagadas (Velázquez 2008). Hernández y Jarillo (2007, 174) apuntan al respecto que “la brecha entre la provisión de recursos en las cabeceras y fuera de ellas indica que el gasto de FISM [componente municipal del FAIS] no se realiza en función de las necesidades de la ciudadanía, sino más bien muestra que los presidentes municipales prefieren proveer de servicios públicos a la cabecera por otras razones –que aquí se presumen electorales–...”. En este informe no ha sido posible ampliar esta evidencia a otro tipo de gastos y periodos.

En tercer lugar, como afirma Scott (2009a, 55), “[e]n la última década se han dado avances importantes en la equidad del gasto público, principalmente en los servicios de educación básica y de salud para la población no asegurada, y en el gasto dirigido contra la pobreza, notablemente a partir de la introducción del programa Progres/Oportunidades”. Los cálculos de este autor muestran que el gasto social habría reducido su CC en casi 70% de principios de la década de 1970 a finales de la de 1990, mientras la información oficial muestra que entre 2000 y 2008 el impacto distributivo del gasto sobre la desigualdad del ingreso se ha mantenido prácticamente constante (SHCP 2002, 2010). Así, es posible plantear que, tras el fracaso social de la Revolución Mexicana (Scott 2009b), el gasto público ha comenzado a aprovechar parte de su amplio potencial para promover la igualdad, y ya no presenta la alarmante distribución de hace unas décadas. Esto, sin embargo, no es consuelo, pues “a pesar de estos avances, el gasto público en desarrollo humano en su conjunto resulta regresivo en términos absolutos: asigna más recursos a los hogares con mayores ingresos.” (Scott 2009a, 55).

Por último, la evidencia internacional confirma el potencial desaprovechado del gasto público en México como factor para alcanzar una mayor igualdad en bienestar. Con base en los elementos comparables presentados en este informe, México está lejos de alcanzar la progresividad del gasto social lograda en otros países. En 28 países de la OCDE donde se puede medir la regresividad en la distribución del gasto público en pensiones, México ocupa la última posición, con la distribución más sesgada, en detrimento de los más pobres (Scott 2009a). En América

Cuadro 2.8 Los fondos del Ramo 33

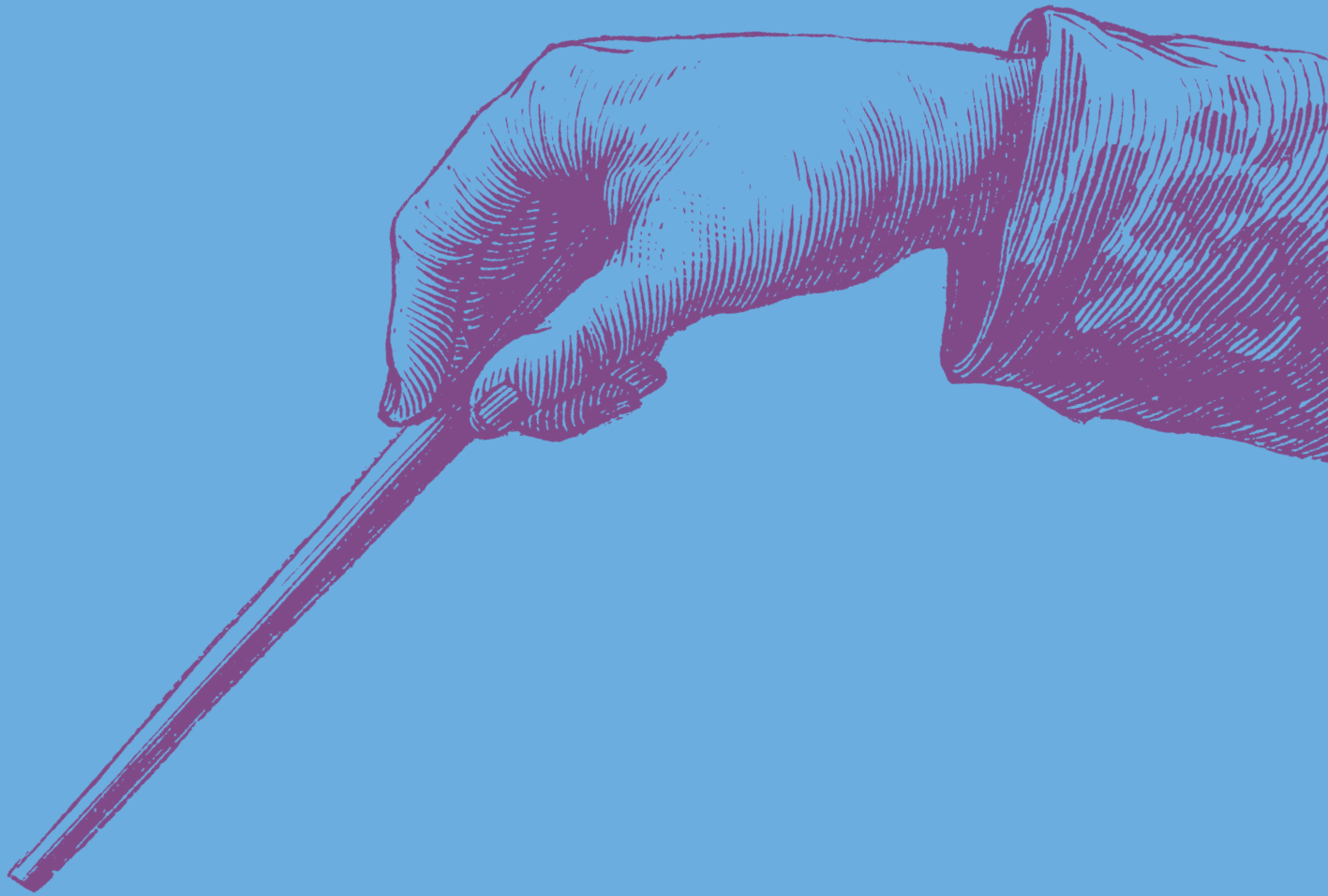
Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Porcentaje del Ramo en 2007
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	56.92
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	12.51
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	9.59
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Financiamiento y desarrollo municipal	No Aplica	9.84
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y asistencia	DIF: Desayunos escolares CAPCE: Infraestructura educativa	3.12
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). <sup>1</sup>	Educación tecnológica y para adultos	Convenios de coordinación Conalep e INEA	1.13
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). <sup>1</sup>	Seguridad pública	Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública	1.5
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). <sup>2</sup>	Infraestructura	Ramo 23	5.73

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

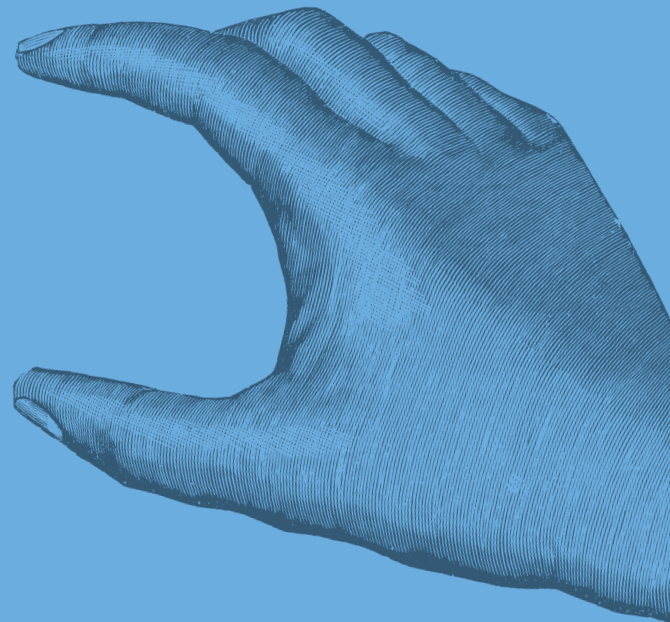
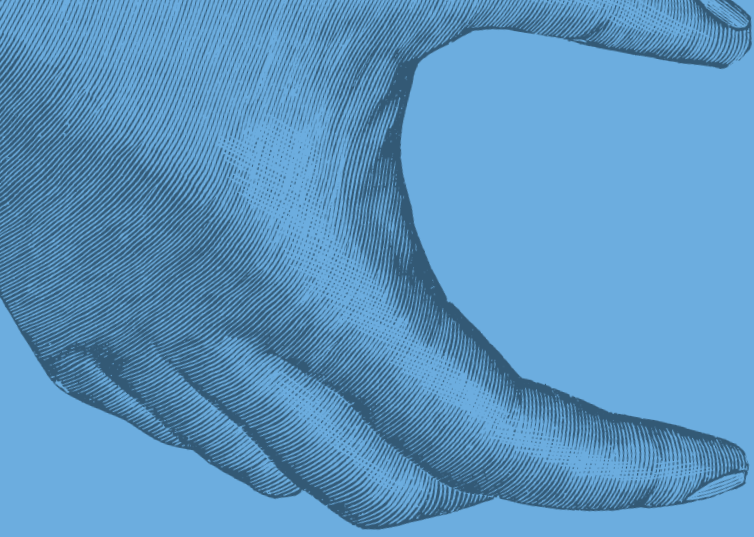
Notas: <sup>1</sup> Creados a partir de 1999. <sup>2</sup> Creado a partir de 2007.

Latina, de 11 países analizados, México ocupa el quinto lugar en regresividad del gasto social, al asignar a 20% de la población con mayor ingreso un gasto social más de tres veces superior al correspondiente a Chile, que ejerce su gasto social con la mayor progresividad de la región (Cepal 2005). Al hacer una comparación similar con el gasto en salud, México ocupa el último lugar.

En suma, pese a las limitaciones metodológicas y los avances en la distribución de los recursos públicos en años recientes, México tiene un gasto público que representa una oportunidad perdida para promover una sociedad más igualitaria y equitativa. En los siguientes capítulos del presente informe se examinará con detalle dónde se encuentran los mayores obstáculos para alcanzar este objetivo y cuáles son los aciertos que permiten suponer que las oportunidades perdidas no necesariamente deben serlo por tiempo indefinido.







*“La posesión de la salud es como la de la hacienda;  
se goza gastándola, y si no se gasta no se goza.”*

Francisco de Quevedo y Villegas

# Salud y gasto público: de un sistema fraccionado y desigual a uno universal de calidad

# 3

El avance más notable en el desarrollo humano de México durante el siglo XX se dio en la dimensión de la salud. Al principio del siglo la tasa de mortalidad infantil (TMI) era de uno por cada cuatro nacidos vivos, y la esperanza de vida al nacer (EVN) era de apenas 30 años, no muy distinta de la que, según estimaciones, prevalecía en épocas prehispánicas (Scott 2009c). Actualmente la TMI es menor a 20 por cada mil nacidos vivos, y la EVN es de 75 años.

En contraste con los indicadores de educación, cuyo avance más importante se dio en la segunda mitad del siglo, los de salud mostraron un crecimiento notable desde la primera mitad, aun antes de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (ahora Secretaría de Salud, SS), con el correspondiente aumento del gasto público, que reflejaba tanto la provisión creciente de servicios, como el impacto del crecimiento económico y la urbanización. Sin embargo, aunque la contribución de las instituciones y políticas públicas al mejoramiento de la salud es innegable, también es claro que aún se requiere transitar de un sistema de salud fraccionado, desigual e ineficiente a uno capaz de ofrecer acceso universal, equitativo y de calidad, con un paquete suficientemente amplio de bienes y servicios de salud.

Una reforma en ese sentido implica al menos dos retos importantes. Primero, los padecimientos asociados a mayores niveles de desarrollo, como la obesidad y la diabetes mellitus, han aumentado con rapidez al mismo tiempo que persisten enfermedades transmisibles, nutricionales y de la reproducción (TRN). Esta “polarización epidemiológica” (Bobadilla, Frenk y Lozano 1993; González-Pier et al. 2006) refleja en parte la desigualdad extrema que impera en México. Este segundo reto revela que detrás de los avances en los índices globales de salud, y a pesar

del creciente gasto público dedicado a este rubro, persisten enormes desigualdades geográficas y entre hogares, asociadas a sus condiciones socioeconómicas.

El presente capítulo examinará cómo se ha estructurado el gasto público dentro del Sistema Nacional de Salud (SNS) y las desigualdades que enfrenta. En segundo lugar, se analizará la distribución del gasto federal y de las entidades federativas en salud, con particular énfasis en la incidencia del gasto público en el gasto privado de bolsillo y en los gastos catastróficos y empobrecedores de los hogares. Finalmente, se examinarán algunos elementos a considerar en una posible reforma del sistema de salud.

## EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD: GASTO PÚBLICO Y DESIGUALDAD

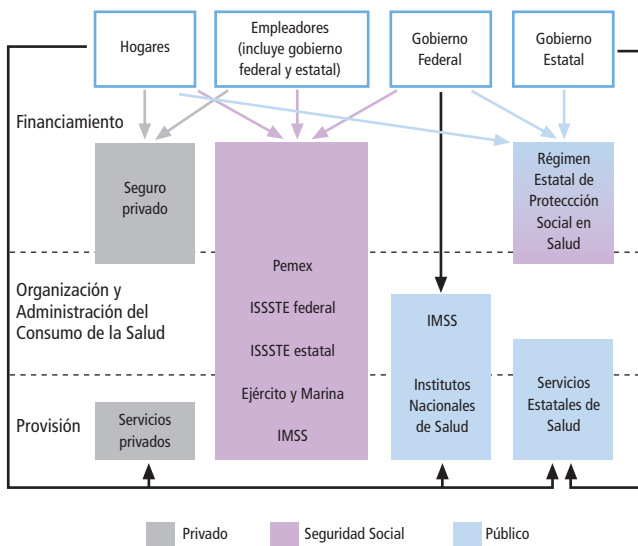
El Sistema Nacional de Salud (SNS) se compone de instituciones verticalmente integradas y segmentadas entre sí. Es decir, cada una realiza las funciones básicas de financiamiento, organización y administración de consumo y provisión de salud. No existe entre ellas transferencia de flujos financieros, afiliados o pacientes de acuerdo con el estatus laboral de los trabajadores (ver diagrama 3.1).

El sistema de salud pública en México nació fragmentado en dos grandes componentes: los servicios de salud para la población asegurada (PA), ofrecidos por las instituciones de seguridad social, y los servicios para la población no asegurada (PNA), provistos principalmente por la Secretaría de Salud (SS) y sus equivalentes estatales.

La seguridad social es la forma de organización dominante, y dentro de ella la institución más grande es el IMSS, con



**Diagrama 3.1**  
Panorama del Sistema Nacional de Salud



Fuente: Martínez (2008).

Nota: Al estar verticalmente integradas y segmentadas, las instituciones del sistema realizan funciones básicas de 1) financiamiento, 2) organización y administración del consumo de la salud y 3) provisión. Las flechas en el diagrama indican el origen del financiamiento considerando el estatus laboral.

aproximadamente 48 millones de afiliados. Los organismos para trabajadores del sector público central son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que afilia a cerca de 11 millones de personas, y los organismos homólogos de los gobiernos estatales, con aproximadamente 1.5 millones de personas. Petróleos Mexicanos (Pemex) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) son regímenes especiales de seguridad social y cubren aproximadamente a 1.5 millones de personas.

La PNA puede ser atendida en hospitales locales o federales, y desde 2002 a través del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), mejor conocido como Seguro Popular. Con este instrumento el gobierno federal planea que hacia 2012 toda la población esté cubierta, ya sea por la seguridad social o el SPSS. Los Sistemas Estatales de Salud (Sesa) y el programa IMSS-Oportunidades, así como diversas instituciones federales, proveen servicios a la PNA (incluidos los financiados por el SPSS).

La población total con acceso a servicios públicos de salud es de casi 78 millones de personas (incluidas las atendidas por el SPSS), pero se estima que el sector privado es más grande que el público en flujo financiero y en diversos servicios (Martínez 2008). El sistema de salud se mantuvo sin grandes cambios desde la creación de las grandes instituciones de seguridad social, en la década de 1940, hasta la de 1980, cuando se inició una reforma en tres etapas: descentralización administrativa y de provisión

de servicios, profundización de la descentralización y ampliación de la cobertura, y la creación del SPSS.

### Las reformas al Sistema Nacional de Salud (SNS)

Entre 1982 y 1988 se decidió que la SS se enfocara en administrar el sistema y operar los Institutos Nacionales de Salud, mientras los estados se harían cargo de organizar y proveer los servicios de salud. En esta etapa sólo participaron 14 estados (Homedes y Ugalde 2006).

En la década de 1990 se aprobaron nuevas reformas, entre ellas mayor descentralización de recursos y responsabilidades hacia los estados, ampliación del acceso de personas pobres al cuidado de la salud, un nuevo esquema de financiamiento del IMSS para incrementar su cobertura, y una reforma de los servicios de aseguramiento privado de la salud. Esta etapa incluyó a todos los estados en aspectos de infraestructura física, recursos humanos y transferencias federales, pero en la práctica permanecieron centralizadas la determinación de salarios y las decisiones de inversión. Los recursos siguieron asignándose en forma inercial, las responsabilidades de los estados fueron limitadas y no hubo avances en la separación de funciones. Además, el gobierno federal implementó el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Esto redujo el número de personas sin acceso a servicios de salud de 10 millones a 500 mil entre 1995 y 2000, incluyendo los 7.5 millones nacidos en el periodo (Cercone y De Saint Antoine 2001).

En 1997, la nueva Ley del Seguro Social se enfocó en ampliar la afiliación al IMSS. Para ello, se redujeron las contribuciones y se estableció el Seguro de Salud para la Familia (SSF). Sin embargo, las cuotas establecidas podrían haber introducido cierta regresividad por su componente fijo y, por otra parte, el SSF, que ofrece servicios similares a los afiliados al IMSS, ha sido un intento infructuoso de afiliar a la PNA (Martínez 2006a).

Ante esta situación, en 2002 se reformó la Ley General de Salud para crear el SPSS, a fin de reducir los gastos de bolsillo y catastróficos, promover la eficiencia, distribuir de manera más equitativa los recursos y mejorar la calidad de los servicios de salud (Knaul y Frenk 2005). En forma implícita, la reforma buscaba que el gobierno federal regulara la acción de los estados y que se centralizara parte del gasto en salud (Martínez, Aguilera y Chernichovsky 2008).

En síntesis, la multiplicidad de componentes del SNS ha implicado desigualdades importantes en el acceso y la calidad de los servicios públicos de salud, debido a su cobertura truncada y regresiva, a las diferencias del gasto por tipo de beneficiario y a las restricciones para el uso de los servicios, aun para quienes están dirigidos formalmente.

## Evolución del gasto público en salud: de la regresividad en el acceso a la progresividad en el financiamiento de los servicios en salud

El gasto total en salud como proporción del PIB en México ha aumentado significativamente en los 10 años recientes, después de una contracción severa durante la crisis de 1994 a 1996, al pasar entre 1996 y 2005 de 5.1 a 6.5% del PIB, o de \$3,349 a \$5,247 pesos per cápita (ver gráfica 3.1). A pesar de ello, dicho gasto como proporción del PIB aún está por debajo del promedio de los países latinoamericanos (7%) y de la OCDE (9%). El gasto en México es menor al de países de la región con un ingreso *per cápita* similar, como Argentina (10%) y Brasil (7.9%), pero también es inferior al de Colombia (7.3%), Bolivia (7.1%), y todos los países centroamericanos, excepto Guatemala.

México se encuentra entre los países con menor gasto público en la región y también entre aquéllos donde el gasto público representa aún una fracción minoritaria del gasto total en salud (46%), en contraste con un promedio regional de 55% y del promedio de los países miembros de la OCDE, que es de 72% (ver gráfica 3.2). Esto significa que el acceso a servicios de salud en México aún depende en forma preponderante de la capacidad privada de compra de los hogares. Dada la distribución del ingreso de los hogares en México, esto implica una distribución excepcionalmente desigual en el acceso a bienes y servicios de salud, situación que se agrava al considerar las desigualdades horizontales y verticales en la distribución de los recursos públicos, las cuales se documentan en este capítulo.

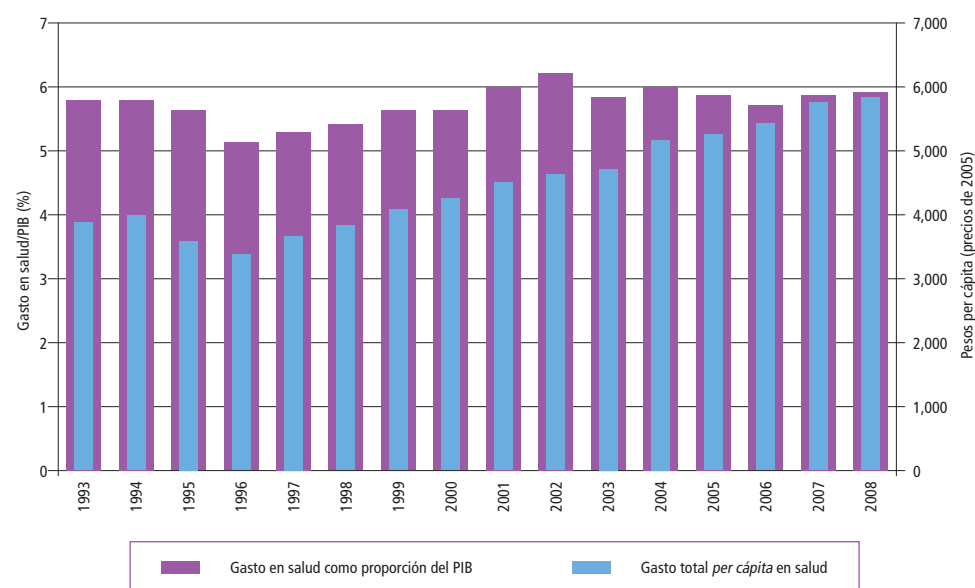
Históricamente, el gasto público ha favorecido a la PA. Del gasto público total en salud y seguridad social (incluidas pensiones y otras prestaciones) ejercido en las últimas tres décadas del siglo pasado, 87% benefició a la PA. En el periodo 1970-1990, el gasto por estos conceptos por beneficiario fue 11 veces mayor para la PA que para la PNA. Este desequilibrio persistiría aun si se considera el subsidio público neto de las contribuciones obrero-patronales: la PA obtuvo 56% de estos subsidios en este periodo, y el subsidio por beneficiario para la PA fue dos veces mayor al subsidio a los servicios de salud de la PNA (Scott 2009c).

En las dos décadas recientes la brecha de gasto público entre los sistemas que atienden a la PA y la PNA se ha cerrado considerablemente (ver gráfica 3.3). Entre 1996 y 2006 el gasto público total en servicios de salud creció, en términos reales, 70% en el caso de la PA, pero el monto destinado a la PNA aumentó 264%. Este crecimiento refleja una contracción previa del gasto asociada a la crisis de 1995, pero sobre todo muestra un esfuerzo importante de ampliación de la cobertura de servicios de salud para la PNA, primero con el PAC y, más recientemente, con la creación y acelerada expansión del Seguro Popular. Así, la participación del gasto público en la PNA ha pasado de alrededor de 20 a casi 40% del gasto en salud.

Aun con el esfuerzo presupuestal reciente en favor de la PNA, el gasto público total en salud por beneficiario es 50% mayor para la PA que para la PNA. Dada la concentración de las dos poblaciones en las mitades opuestas de la distribución del ingreso, esto ayuda a explicar la regresividad del gasto público en salud. Si se asume que existe una eficiencia similar entre los dos sistemas en el uso de recursos, lo anterior implicaría una brecha comparable en la cobertura y calidad de bienes y servicios de salud entre estas dos poblaciones. Si la eficiencia es mayor en el IMSS, como sugiere la escasa evidencia disponible, la brecha en favor de la PA sería aún mayor (Scott 2009c).

Es importante notar que el financiamiento de los dos sistemas es progresivo. Mientras los servicios de la PNA se financian casi en su totalidad por medio de impuestos generales, la mayor parte

**Gráfica 3.1**  
Gasto *per cápita* en salud y como porcentaje del PIB



Fuente: Datos de 1993 a 2002 de Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008) y datos de 2003 a 2008 de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD- México, con información de Sicuentas (2010).

**Gráfica 3.2**

Gasto de países de América Latina y la OCDE en salud



Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

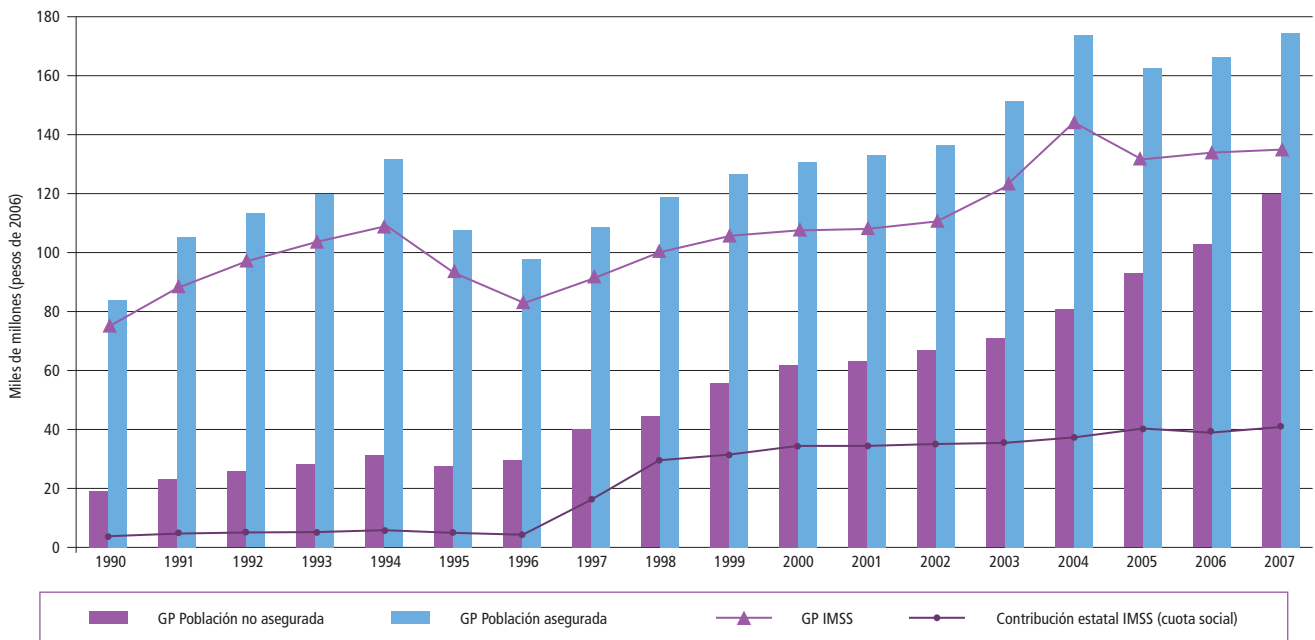
Nota: El gasto en salud está expresado en dólares anuales tomando en cuenta la paridad de cambio internacional (PPC internacional).

Se consideraron 30 países de la OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía.

Se consideraron 19 países de América Latina: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

**Gráfica 3.3**

Gasto público (GP) total en servicios de salud para la población asegurada y no asegurada, 1990-2007



Fuente: Scott (2009c).

de los recursos del IMSS provienen de contribuciones obrero-patronales. Es decir, al final son los derechohabientes mismos quienes financian al instituto, a pesar de que la reforma del IMSS de 1997 aumentó de 5 a 30% la contribución estatal al gasto del IMSS en salud (ver gráfica 3.3).

Aun si se considera únicamente el subsidio público mediante impuestos, los recursos fiscales ejercidos en servicios para la PNA son tres veces mayores que los recursos asignados a los servicios de salud del IMSS. Esto no contradice la conclusión de que la brecha en el gasto público en favor de la PA implica regresividad en el acceso a los servicios públicos de salud, mientras la brecha en la asignación de recursos fiscales en favor de la PNA implica progresividad en el financiamiento de estos servicios.

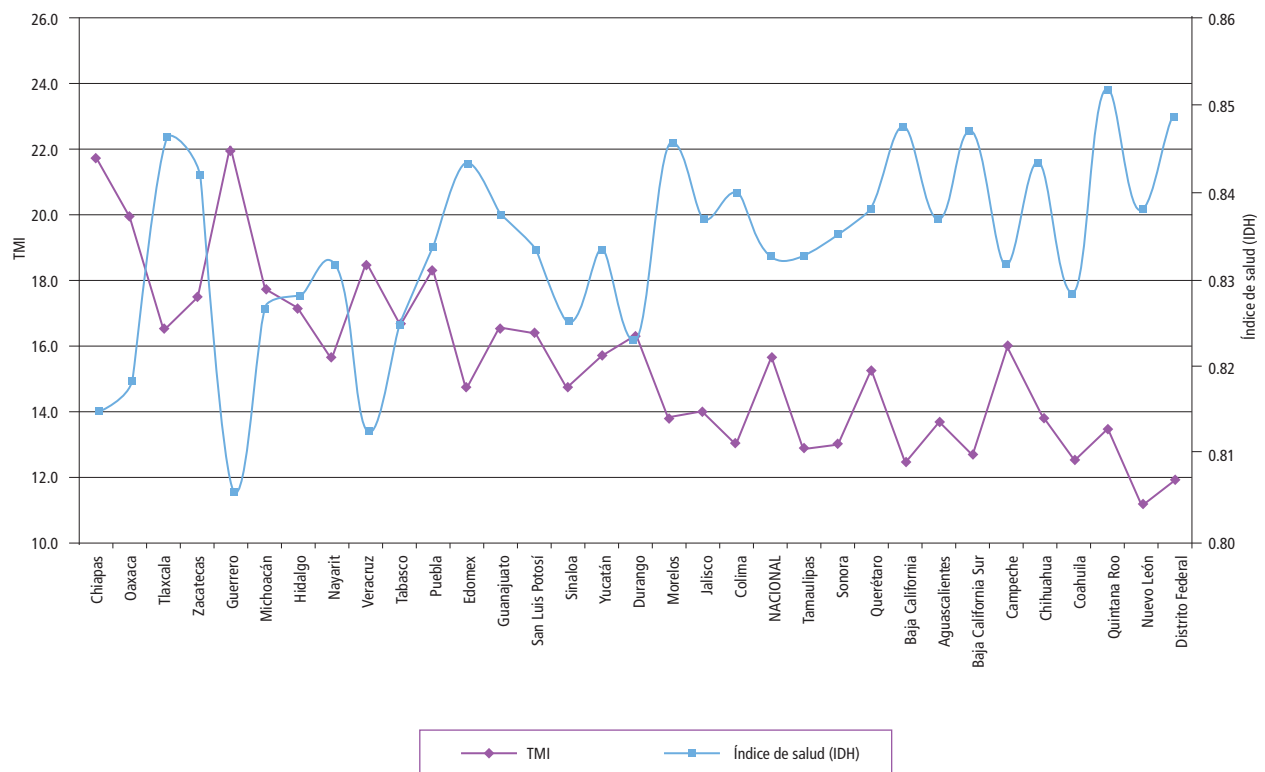
La reducción de la brecha entre PNA y PA en el gasto público implica un cambio cualitativo del problema que enfrenta el sistema público de salud en México. La evolución de la desigualdad en el acceso y financiamiento de la salud pública plantea la necesidad de una nueva reforma institucional: la transición del sistema dual hacia un sistema único y universal de salud pública.

## Gasto público para atenuar la desigualdad en salud

El análisis del acceso desigual a los servicios de salud en México enfrenta importantes retos de información e interpretación. Por una parte, los datos de entidades federativas y municipios captan en buena medida condiciones objetivas asociadas al estado de los servicios de salud o la incidencia de enfermedades, aunque con un nivel de agregación que subestima las desigualdades en el ámbito local. Por otra parte, las principales encuestas que analizan la situación de los hogares se centran en condiciones de salud reportadas por los propios entrevistados, lo que refleja el acceso a servicios, más que la incidencia objetiva de las enfermedades en México. Sólo una parte de la información permite explorar indicadores objetivos a nivel desagregado, a partir de ejercicios de imputación de indicadores.

La gráfica 3.4 muestra las tasas de mortalidad infantil (TMI) y el índice de salud (IS) que compone el IDH en las entidades federativas, y las ordena por su nivel de ingreso per cápita en 2007. Los estados con mayor ingreso presentan menores TMI

**Gráfica 3.4**  
Tasa de mortalidad infantil (TMI) e índice de salud (IS) por entidad federativa, 2007



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Conapo (2006a).  
Nota: Ordenamiento con base en el PIB per cápita.

y mayores IS, siendo la TMI el principal determinante de la esperanza de vida al nacer captada en el IS.

Si se examina la TMI de los municipios (ver gráfica 3.5) y se los ordena por nivel de ingreso, se observa una alta correlación entre pobreza y TMI. Esta tasa muestra una desigualdad extrema, que va desde tres a ocho por cada mil nacidos vivos en los municipios de más alto ingreso, hasta 30 a 80 en los más pobres, una distancia comparable a la observada entre los países de menor ingreso y los más ricos del mundo.

Entre 2000 y 2005 la desigualdad del IDH entre municipios disminuyó, mientras la del subíndice de salud, basado en la tasa de supervivencia infantil, aumentó. Esto significa que el componente de salud del IDH se ha convertido en la segunda fuente de desigualdad más importante de este índice, sólo después de la desigualdad del ingreso. La considerable desigualdad entre municipios reflejada en el subíndice de salud es particularmente importante en los estados de Chihuahua, Nayarit y Guerrero. Por otra parte, las entidades con menor desigualdad en el componente de salud son Baja California, Baja California Sur y el Distrito Federal (PNUD 2008a).

Al analizar la tasa de mortalidad por enfermedades respiratorias para el conjunto de la población se observa que su distribución se concentra en los extremos de la clasificación por ingreso (ver gráfica 3.6): en los municipios de mayor ingreso esto se explica

por la mayor densidad poblacional, pero en los más pobres, que son principalmente municipios rurales con poblaciones dispersas, la causa estaría relacionada con las condiciones socioeconómicas (por ejemplo, uso de leña para cocinar en espacios cerrados) y la falta de servicios de salud.

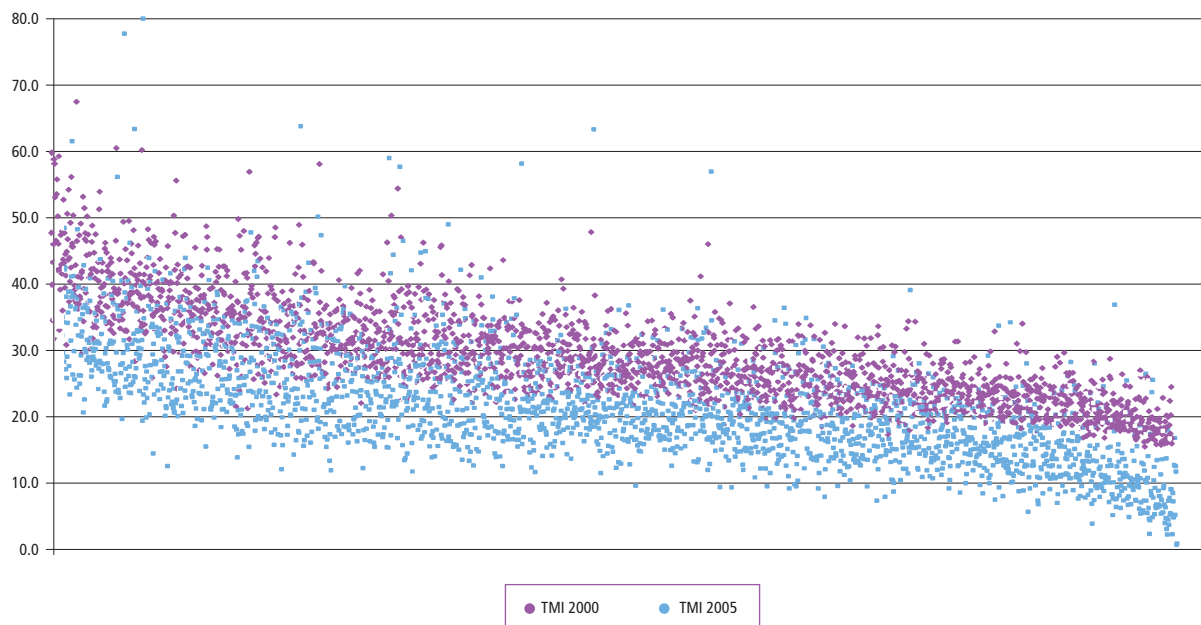
En cuanto a la información sobre individuos, se tiene el subíndice de salud del IDH generalizado, el cual se basa en la información de esperanza de vida para distintas edades, sexos y entidades federativas (ver nota técnica 5). También se cuenta con indicadores antropométricos y pruebas de sangre obtenidas de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de los Hogares ENNVIH (2005).

Respecto al primero, destacan las considerables diferencias entre los indicadores de los grupos más ricos y más pobres en comparación con los intermedios (ver gráfica 3.7). Esto muestra la particular gravedad de las condiciones de salud ligadas a la pobreza extrema, mientras los padecimientos típicos de altos niveles de ingreso no parecen haber afectado considerablemente la esperanza de vida de los grupos más ricos.

En lo referente al segundo grupo de indicadores, que incluye el reporte de las condiciones de salud por los propios encuestados, los padecimientos usualmente asociados a bajos niveles de desarrollo (como las enfermedades gastrointestinales entre menores de 15 años) se encuentran con mayor frecuencia entre los más pobres,

Gráfica 3.5

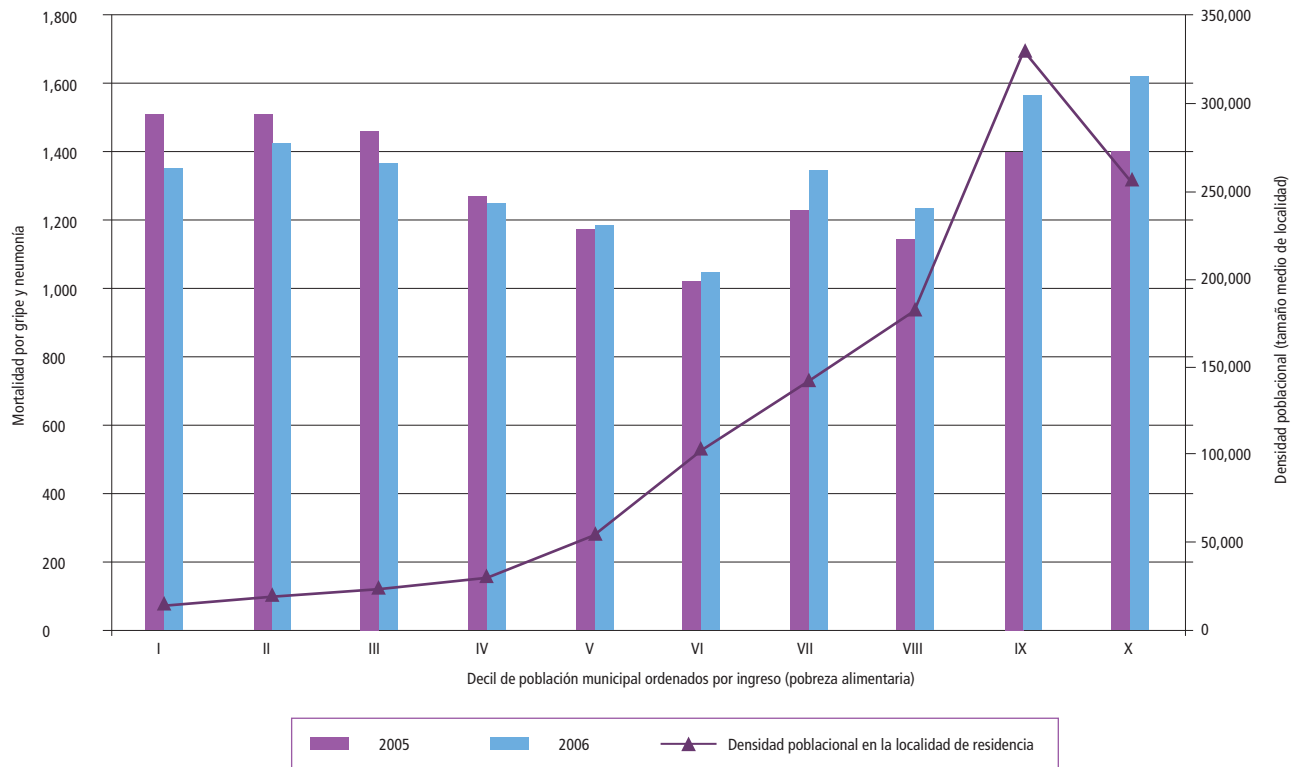
Tasa de mortalidad infantil (TMI) por municipio, 2000 y 2005



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Conapo (2005).

Nota: Se tomaron los municipios para los que existe información de 2000 y 2005. Ordenamiento con base en el ingreso municipal per cápita 2005.

**Gráfica 3.6**  
Distribución de mortalidad por infecciones respiratorias y densidad poblacional



Fuente: Scott (2009c).

como era de esperarse, lo que no sucede con padecimientos como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares.

Si se observa la incidencia de ciertas enfermedades, los pobres parecerían más sanos, pero esto puede reflejar simplemente el mayor acceso de los grupos más ricos a los servicios de salud, que les permite diagnosticar con mayor facilidad algunos problemas.

La obesidad también afecta con mayor frecuencia a los grupos de mayores ingresos, pero el crecimiento de su incidencia es mayor entre los pobres, con una tendencia negativa en los quintiles superiores (ver cuadro 3.1).

En balance, además de la desigualdad en indicadores de salud, que pudiera estar inducida por la fragmentación del SNS, las propias condiciones de vida de la población están asociadas con una marcada disparidad en la incidencia de enfermedades y en sus efectos. Atenuar esta inequidad debiera ser un objetivo del gasto público en salud.

**Gráfica 3.7**  
Subíndice de salud (IDH) por deciles de ingreso



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

## INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD

Además de la provisión de bienes públicos básicos, como la vigilancia sanitaria, la regulación del sistema de salud y la vigilancia y control de brotes epidémicos, una función central del gasto público es reducir las desigualdades en el acceso a los servicios, en el financiamiento y, finalmente, en los estados de salud. Por este motivo, a continuación se analiza la distribución del gasto público mediante la descripción de las asignaciones del gasto federal, el gasto federal descentralizado y el gasto de las entidades federativas.

Cuadro 3.1 Indicadores de salud por quintiles, 2000 y 2005 (porcentajes por quintil)

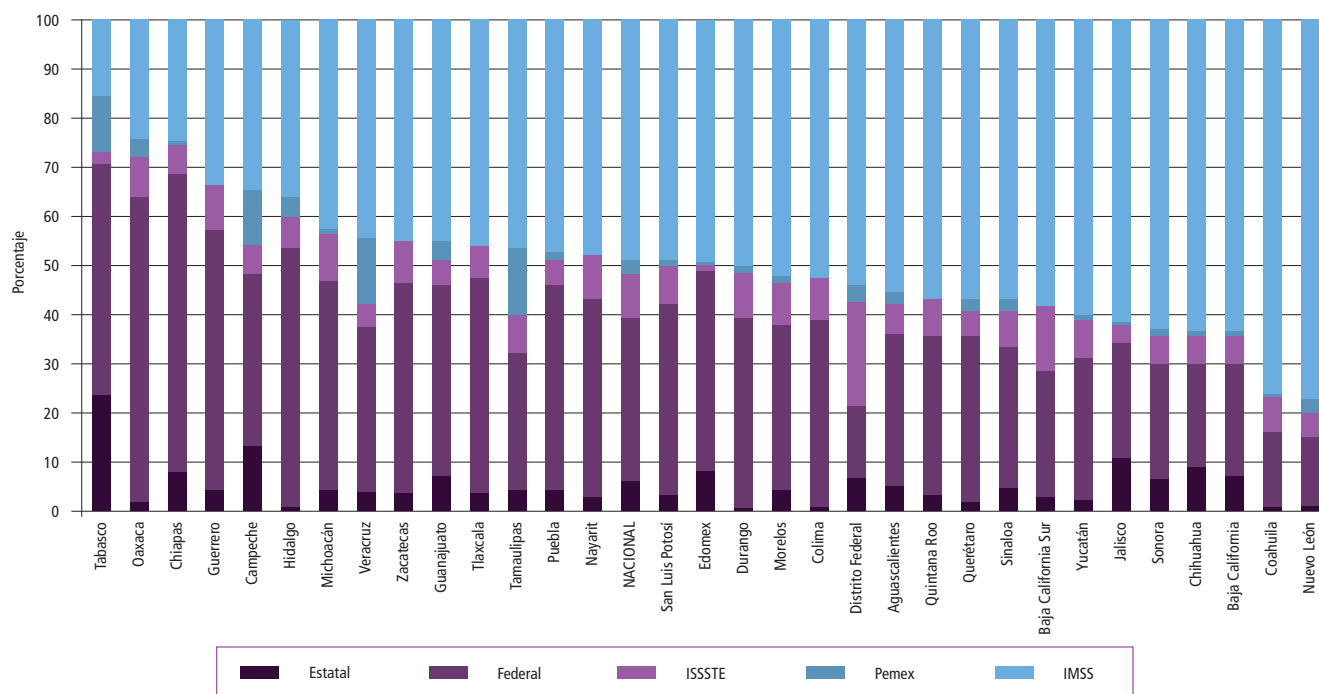
	2002					2005				
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
<b>Menores de 15 años</b>										
Gripa	21.1	19.4	24.3	22.0	22.2	11.3	11.3	12.0	14.4	14.3
Tos	24.4	22.4	24.6	24.4	23.8	12.4	12.7	13.9	14.4	14.4
Obesidad	5.9	6.5	9.2	13.3	12.7	7.6	10.4	11.6	13.3	14.2
Salud regular, mala o muy mala	29.9	28.5	28.4	26.9	24.1	24.0	22.1	23.4	18.1	17.2
Náusea / Vómito	6.8	7.1	7.5	8.1	10.3	4.0	3.5	4.1	4.4	6.2
Diarrea	10.1	7.9	7.9	7.3	8.2	4.9	3.4	4.5	3.1	4.2
<b>Mayores de 15 años</b>										
Gripa	25.3	23.3	23.6	22.4	21.0	19.4	18.5	17.2	17.5	15.8
Tos	22.8	18.5	18.8	18.5	17.7	15.1	14.5	12.5	13.1	12.3
Náusea / Vómito	7.4	8.2	8.6	10.2	10.3	6.1	5.7	5.8	6.8	7.1
Diarrea	8.9	8.2	7.8	8.1	10.1	5.5	5.9	5.6	5.3	5.4
Presión arterial	0.7	0.7	1.0	1.7	1.6	1.2	1.9	1.8	2.1	1.8
Problemas cardiacos	0.5	0.4	0.8	1.2	1.5	0.3	0.5	0.7	0.8	0.8
Anemia	15.9	14.7	14.3	14.3	14.4	15.6	12.8	14.9	12.7	13.8
Obesidad	20.1	22.2	23.8	26.3	24.9	22.2	25.6	25.7	28.8	26.4
Diabetes	0.6	1.1	1.9	2.0	3.0	1.2	1.7	2.0	1.9	3.0
Salud regular, mala o muy mala	54.6	52.6	49.5	47.1	47.1	49.4	47.4	45.9	43.5	37.9

Fuente: Parker (2009) con información de ENNVIH-1 y 2.

Nota: Quintiles de población ordenados por gasto per cápita.

Gráfica 3.8

Distribución del gasto público en salud por tipo de fuente, 2006



Fuente: Sosa-Rubi, Sesma y Guijarro (2008).

Al considerar el gasto federal se hace referencia fundamentalmente al gasto del IMSS, de las instituciones para los trabajadores del estado y de la SS, aunque estos gastos pueden estar distribuidos entre las diferentes entidades federativas y complementarse con recursos locales. Por otra parte, el gasto federal descentralizado consta de recursos etiquetados para las entidades federativas del Ramo 33, canalizadas a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Este fondo financia servicios de salud a la PNA y su antecedente es el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud de 1992. Además, los gobiernos estatales financian los servicios de salud con recursos del Ramo 28 o con fuentes de ingresos propias.

Aproximadamente 5% del gasto público en salud en las entidades federativas proviene de recursos locales, mientras el resto se obtiene directamente de la Federación o por la presencia local de sus instituciones, como el IMSS (ver gráfica 3.8). Los estados con menores ingresos (Tabasco, Oaxaca, Chiapas y Guerrero) tienen la menor participación en el gasto público total y, por ende, dependen sustancialmente de las transferencias federales, lo que contrasta con la situación de estados del norte, como Baja California, Coahuila y Nuevo León.

Sin embargo, si se consideran únicamente los servicios para la PNA, la participación del gasto de las entidades federativas en el total se eleva alrededor de 15%, aunque con grandes variaciones: más de 30% en Jalisco, el Distrito Federal y Tabasco, y cerca de 10% en Michoacán, Nuevo León y Puebla (ver gráfica 3.9).

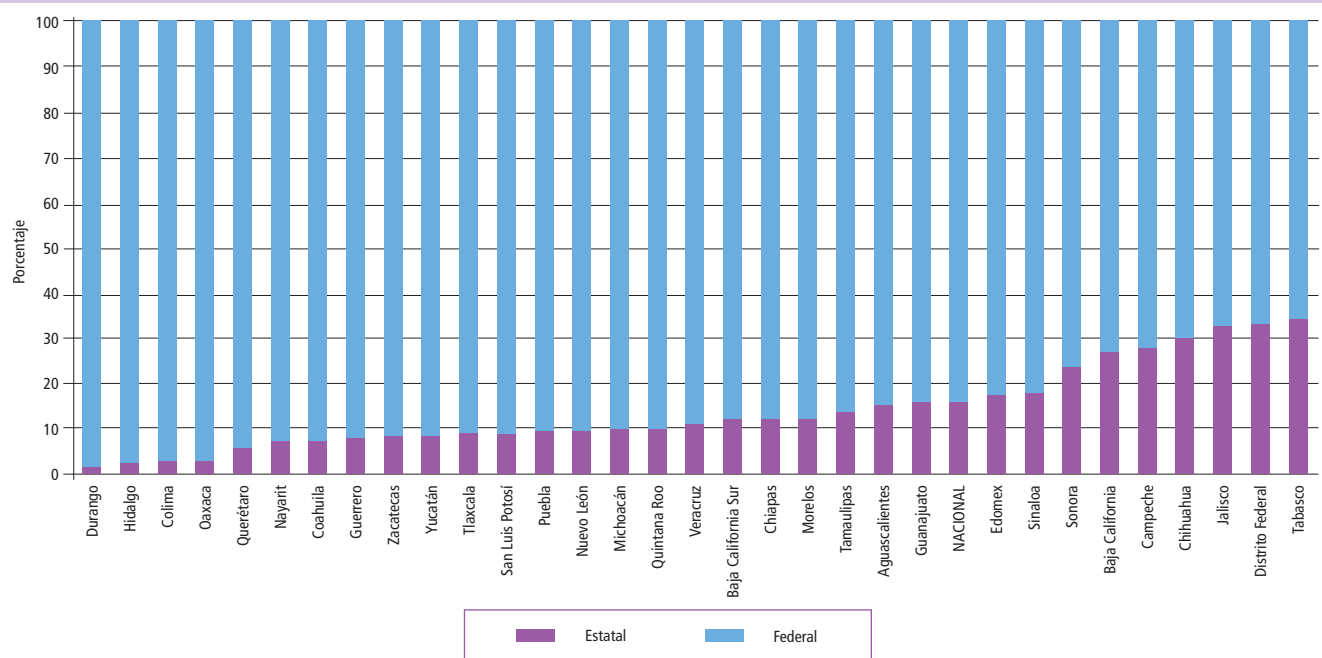
### El gasto público federal

Al comparar la distribución del gasto público federal en salud a principios de la década de 1990 con la que muestra la información más reciente se observa un gran contraste. Por un lado, los servicios para la PNA son altamente progresivos, gracias a un aumento notable del gasto dedicado a los más pobres, los incentivos para su utilización y el inicio de operaciones del Seguro Popular. En 1992 el 20% de la población con menor ingreso captaba cerca de 13% del gasto público. Para 2008 esa proporción alcanzó 25% (ver gráfica 3.10). Esta información es el insumo básico para evaluar los sesgos distributivos del gasto público (ver recuadro 3.1).

El acceso y uso de los servicios para la PA siguen siendo altamente regresivos debido, sobre todo, al elevado costo de las contribuciones para los trabajadores de bajos ingresos: alrededor de 35% del salario (Levy 2008). Dado que el gasto dominante corresponde a la PA, el gasto público total en salud es regresivo, según el coeficiente de concentración (CC) con base en ingresos, aunque menos que hace una década. Es importante notar que la reducción de la regresividad se logró entre 1996 y 2002, pues entre 2002 y 2006 se observó una mejora en las tres instituciones principales (ver gráfica 3.11).

La ampliación de la cobertura física de los servicios en áreas rurales ofrecida por el PAC mejoró la progresividad del gasto mediante un paquete de 12 intervenciones básicas de salud enfocadas a grupos vulnerables, entre ellos niños y mujeres, y dio prioridad a padecimientos como diarrea, enfermedades

**Gráfica 3.9**  
Distribución del gasto en salud de la población no asegurada, 2006



Fuente: Sosa-Rubi, Sesma y Gujarró (2008).

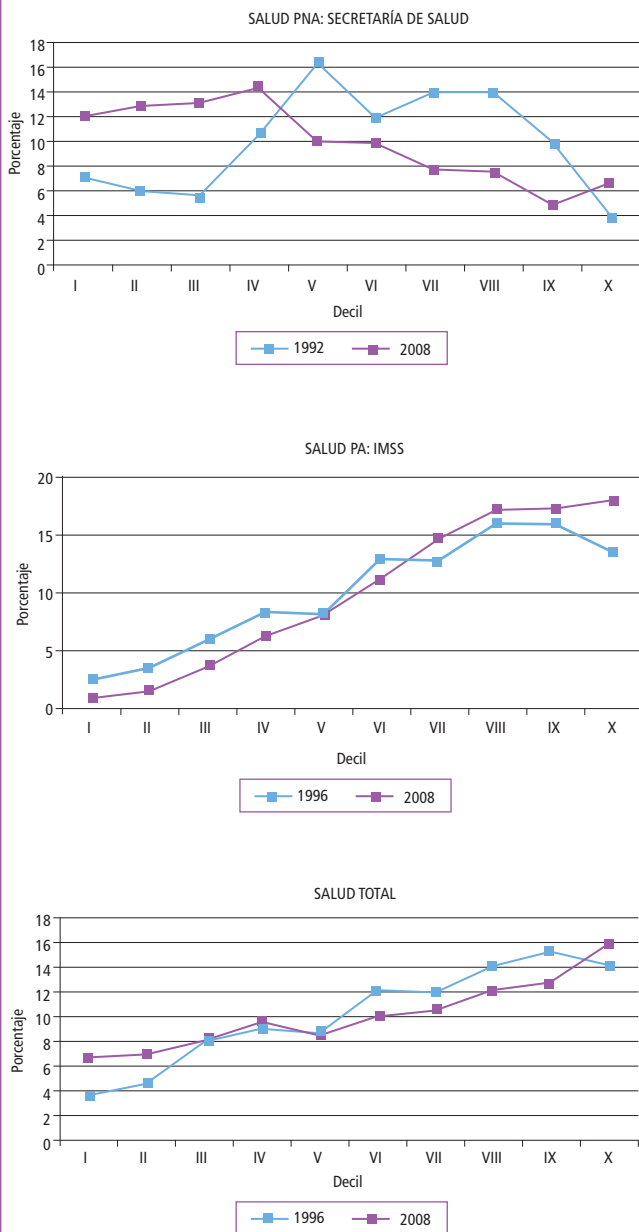


respiratorias agudas, diabetes, hipertensión y tuberculosis, así como a los accidentes, la desnutrición y los problemas de salud reproductiva.

Estas medidas, junto con estímulos para la utilización de los servicios por medio del componente de salud del programa Oportunidades y el Seguro Popular, aumentaron la participación del 30% más pobre de la población en el uso total de servicios de salud para la PNA de 19 a 47% entre 1992 y 2006 (Scott 2009c).

**Gráfica 3.10**

Distribución del gasto público en salud y seguridad social, 1992-2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Scott (2009c).  
Nota: PA se refiere a la población asegurada y PNA a la población no asegurada.

**Recuadro 3.1**

**Los sesgos distributivos del gasto en síntesis**

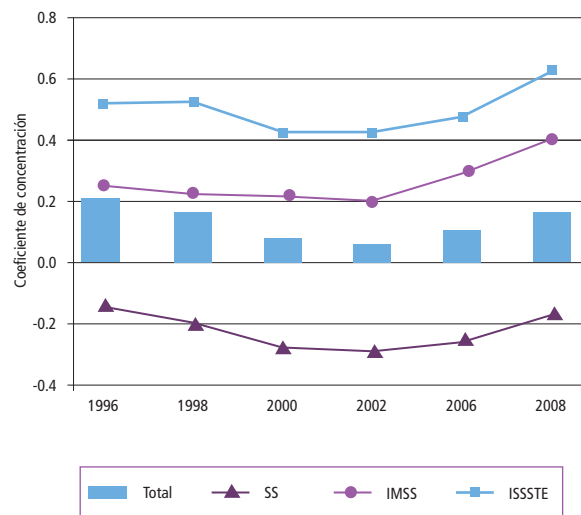
Para resumir el análisis de la distribución geográfica o por hogares del gasto, se utiliza nuevamente como herramienta el coeficiente de concentración (CC) descrito en el capítulo 2, ya sea según el ingreso de quienes reciben servicios de salud, según su índice de desarrollo humano (IDH) o según el componente de salud del mismo. En síntesis:

1. El coeficiente de concentración (CC) resume en un número la información de cómo se distribuye el gasto entre distintos individuos, hogares o grupos.
2. Los individuos, hogares o grupos pueden ordenarse de menor a mayor ingreso, IDH, o por otra característica, como un indicador de salud.
3. Un valor negativo del CC indica progresividad del gasto, es decir, éste se concentra en los de menor ingreso o desarrollo. El menor valor posible es -1.
4. Un valor positivo del CC indica regresividad, es decir, se concentra en los de mayor ingreso o desarrollo. El mayor valor posible es 1.
5. Un CC igual a cero indica neutralidad en el gasto, es decir, que se asigna el mismo gasto a toda la población.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

**Gráfica 3.11**

Coefficientes de concentración del gasto público en salud, 1996-2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Scott (2009c).  
Nota: SS se refiere a la Secretaría de Salud.

Por otra parte, es posible que los incentivos para afiliarse a la seguridad social se hayan deteriorado al crecer el gasto en salud para la PNA y en otros programas no contributivos (por ejemplo, las pensiones para adultos mayores). Sin embargo, la cobertura truncada y regresiva de la seguridad social en México no es un fenómeno reciente. A una década de su fundación, el IMSS apenas había logrado cubrir a 4% de la población (1953); tres décadas después (1970), a 25%, y 60 años más tarde (2000) a 32%. Esta evolución difícilmente puede atribuirse a los incentivos a la informalidad asociados a la oferta de servicios para la PNA, cuyo financiamiento representó en promedio 0.34% del PIB entre 1940-1980, y sólo aumentó en forma significativa en los 10 años recientes.

Cuando se examinan los CC por tipo de gasto en salud según estratos de ingreso, destacan rubros altamente regresivos dirigidos a la PA (ISSSTE) junto con programas altamente progresivos para la PNA (IMSS-Oportunidades), pero el balance del gasto total en salud es regresivo. Esta conclusión se mantiene, aunque con una tendencia menor a la regresividad, cuando se calcula la concentración del gasto según el IDH (ver gráfica 3.12).

Al considerar el CC de las asignaciones del gasto según el componente de salud del IDH, el panorama cambia de manera

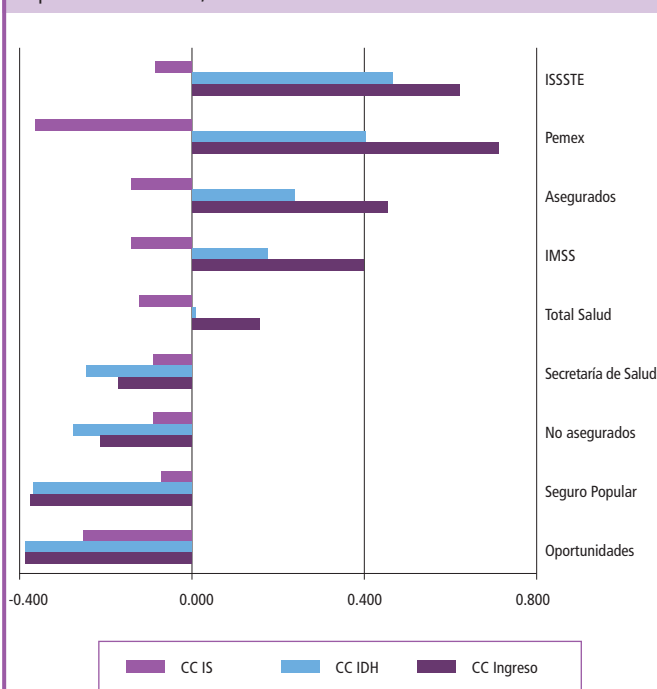
**Cuadro 3.2 Indicadores de calidad de los servicios de salud por quintiles de hogares, 2002**

	Quintil				
	1	2	3	4	5
<b>A. Distribución de hogares según la institución a la que asisten (%)</b>					
SS	42.7	40.9	36.7	26.8	21.9
IMSS/ISSSTE	43.5	42.3	48.3	52.1	50.1
Privada	6.2	3.8	5.1	9.1	12.8
Otro tipo de clínica	7.7	13.0	10.0	12.0	15.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>B. Características de las clínicas</b>					
Con laboratorio (%)	28.8	45.8	57.0	60.8	68.9
Clínica participa en Oportunidades (%)	62.9	46.7	37.9	26.8	24.9
Realizan ultrasonidos (%)	23.5	36.8	42.5	52.1	61.4
Realizan rayos X (%)	39.7	44.6	57.8	61.6	70.1
Salario mensual director (pesos)	9,321	12,138	14,464	15,684	18,149
Faltó material o equipo en la última semana (%)	26.5	22.0	16.3	13.5	12.6

Fuente: Parker (2009) con base en la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNVIIH).  
 Nota: Quintiles de población ordenados por gasto per cápita de los hogares. Los porcentajes del panel B corresponden al universo del quintil de referencia. SS se refiere a la Secretaría de Salud.

**Gráfica 3.12**

Coefficientes de concentración del gasto público en servicios de salud según tipo de ordenamiento, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH 2008.  
 Nota: Ingreso, IDH e índice de salud ajustados antes de transferencias públicas monetarias. Asegurados incluye IMSS, ISSSTE y Pemex. No asegurados incluye SS, Seguro Popular y Oportunidades. Total incluye asegurados y no asegurados.

notable: en este caso, todo tipo de gasto en salud asigna más recursos a quienes presentan indicadores de esperanza de vida más bajos. Destaca la gran progresividad del gasto de Pemex, aunque esto debe interpretarse con precaución, pues la PA sigue teniendo mayor ingreso e IDH. Dicho de otra forma, el gasto de Pemex en salud se concentra en hogares con necesidades importantes, pero de ingreso y desarrollo humano relativamente altos. En contraste, el gasto para la PNA se concentra en quienes también tienen grandes necesidades de salud, y además bajos niveles de ingreso y desarrollo humano (ver gráfica 3.12).

Finalmente, debe destacarse que el gasto en salud con mayor regresividad es el subsidio implícito a la compra de medicinas mediante la exención del impuesto al valor agregado (IVA) (Scott 2009c). Este gasto fiscal es casi tan desigual como la distribución del ingreso, por lo que representa un instrumento muy ineficiente para transferir beneficios de salud a la población más pobre.

La calidad de los servicios de salud también está muy concentrada. La gran mayoría de los hogares reporta usar servicios públicos (86% en el quintil más pobre y 72% en el más rico). La proporción de uso es casi igual entre las clínicas para la PNA y la PA en los primeros dos quintiles, y la participación de las clínicas de la seguridad social se incrementa en los tres quintiles superiores. Esto implica que el mejor equipamiento y calidad de los servicios para los hogares con mayores recursos (ver cuadro 3.2) refleja, además de brechas entre las clínicas para la PA y la PNA,

diferencias entre las clínicas de cada institución que atienden a poblaciones con distintos niveles de pobreza. Estas brechas de equipamiento y calidad también han sido documentadas en la más reciente evaluación del programa Oportunidades (Sedesol 2008).

### El gasto federal descentralizado y de las entidades federativas

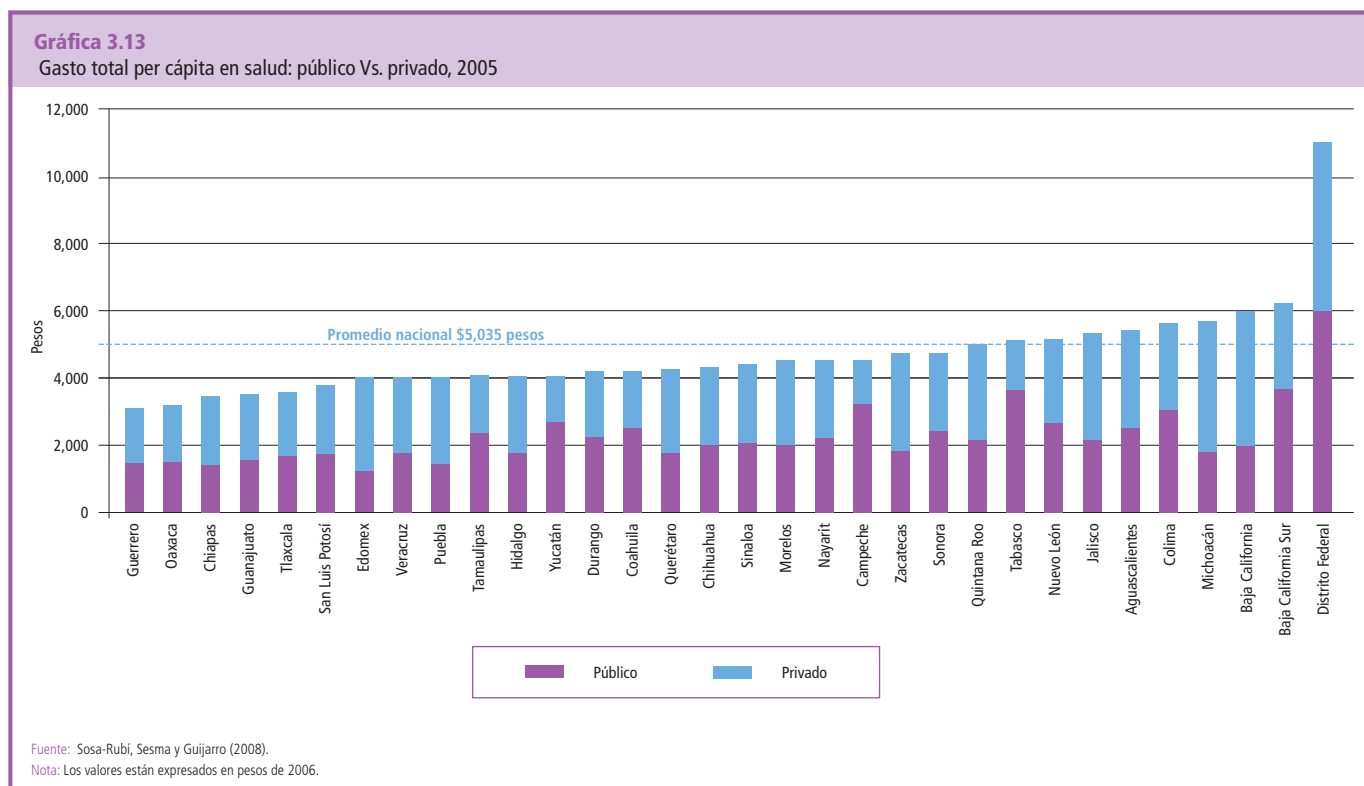
Pese a que el aumento del gasto público para la PNA se ha traducido en la transferencia de más recursos para la salud a las entidades federativas, especialmente tras la introducción del Seguro Popular, persisten amplias brechas entre las entidades, tanto en el gasto en salud *per cápita* como en las fuentes de su financiamiento. La diferencia entre la entidad con más recursos per cápita (el Distrito Federal) y la que cuenta con menos (Guerrero) fue de cuatro veces en 2002, y de 3.5 veces en 2005 (ver gráfica 3.13). Además, dos tercios de las entidades federativas registraron un gasto público en salud menor al privado, y sólo en Tabasco, Yucatán y Campeche el gasto público fue equivalente a más de 60% del gasto total (ver gráfica 3.14) (Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro 2008).

Al examinar la distribución del gasto total en salud en las entidades federativas se observa que éste se asigna en forma regresiva, ya sea que el CC se mida por el ingreso o por el IDH. Si también se evalúa la distribución de este gasto según el CC ordenado por el índice de salud del propio IDH, se encuentra

nuevamente una importante regresividad (ver gráfica 3.15). De esta forma, pese al incremento del gasto en la PNA, éste aún muestra un considerable sesgo contra los sectores más pobres, de menor desarrollo humano y mayores carencias de salud. La forma en que el gasto federal en salud se distribuye por medio del gasto centralizado y de instituciones como el IMSS y el ISSSTE contribuye a la regresividad del gasto total en las entidades federativas.

El crecimiento del gasto dirigido a la PNA se ha dado en forma diferenciada. Algunas entidades federativas con los mayores incrementos se caracterizan también por retrasos históricos en sus niveles de bienestar. Tal es el caso de Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Sin embargo, persisten notables desigualdades: en 2006, el gasto per cápita para la PNA del Distrito Federal, Campeche y Tabasco superó más de tres veces el de Michoacán, Puebla y Veracruz. Estas diferencias se explican en gran medida por la presencia de la seguridad social federal, pero también reflejan las distintas Aportaciones estatales al gasto en salud.

En cuanto al FASSA del Ramo 33, se observa que la diferencia entre la entidad con más recursos per cápita (Colima) y la que recibe menos (el Distrito Federal) fue de 3.2 veces en 2005 (ver gráfica 3.16), lo que muestra una importante desigualdad, aunque ésta actúa en favor de los estados con menor ingreso, IDH o índice de salud. Esto se confirma al calcular el CC, tanto por el ingreso como por el IDH, pues este gasto se asigna a las entidades federativas en forma progresiva. Si además se evalúa la distribución de esta Aportación federal según el CC ordenado por el índice de salud,



**Gráfica 3.14**

Gasto público y privado como proporción del gasto total en salud, 2005

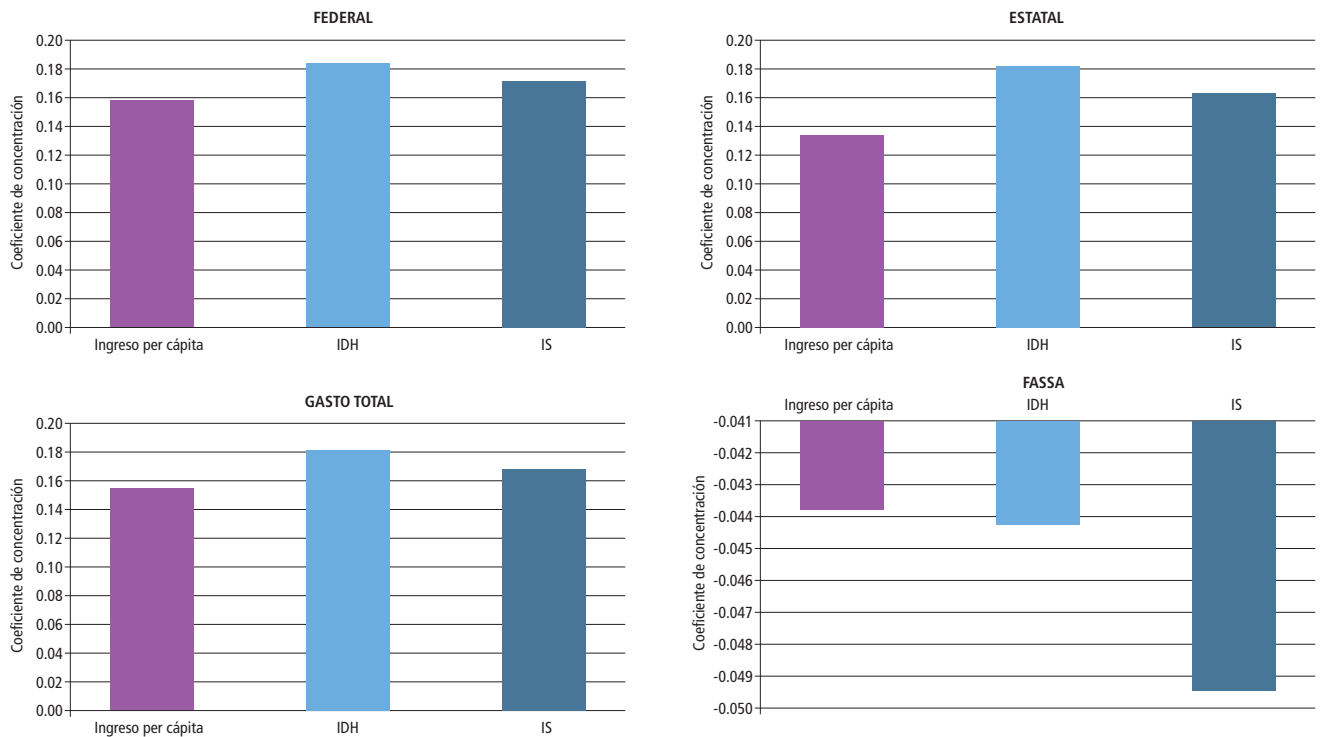


Fuente: Sosa-Rubi, Sesma y Guijarro (2008).

Nota: Los valores de gasto público y privado están expresados en miles de pesos de 2005.

**Gráfica 3.15**

Coefficientes de concentración del gasto total en salud, el gasto federal, el FASSA y las Aportaciones de las entidades federativas según ingreso, IDH e IS



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Sosa-Rubi, Sesma y Guijarro (2008) y Velázquez (2008).

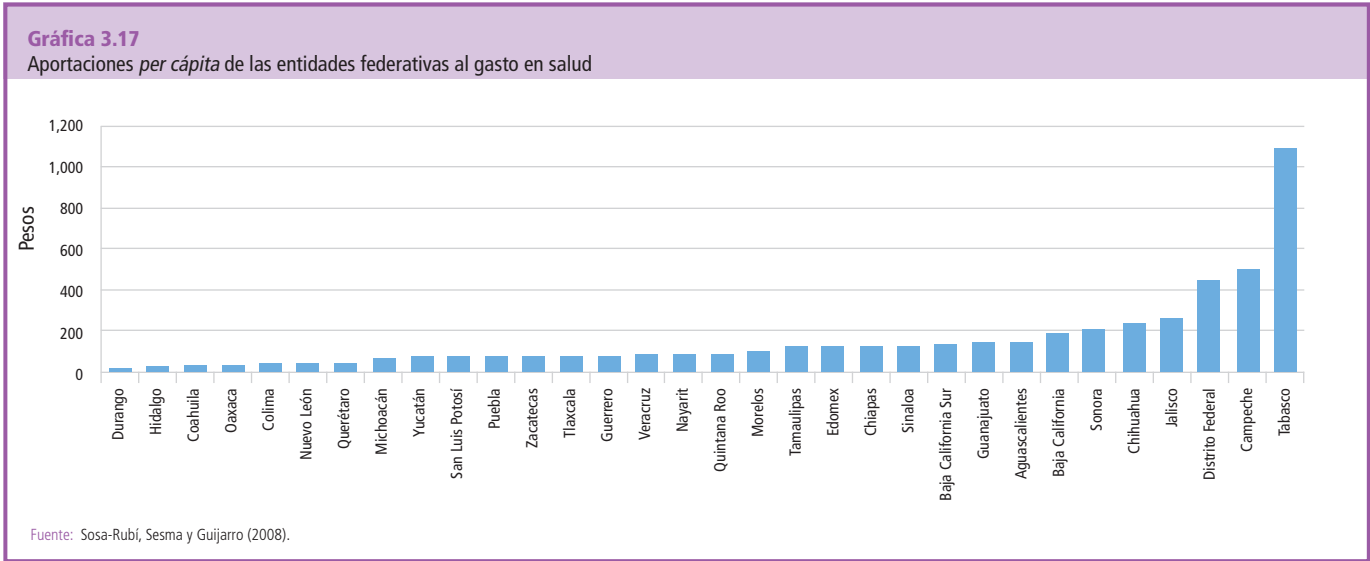
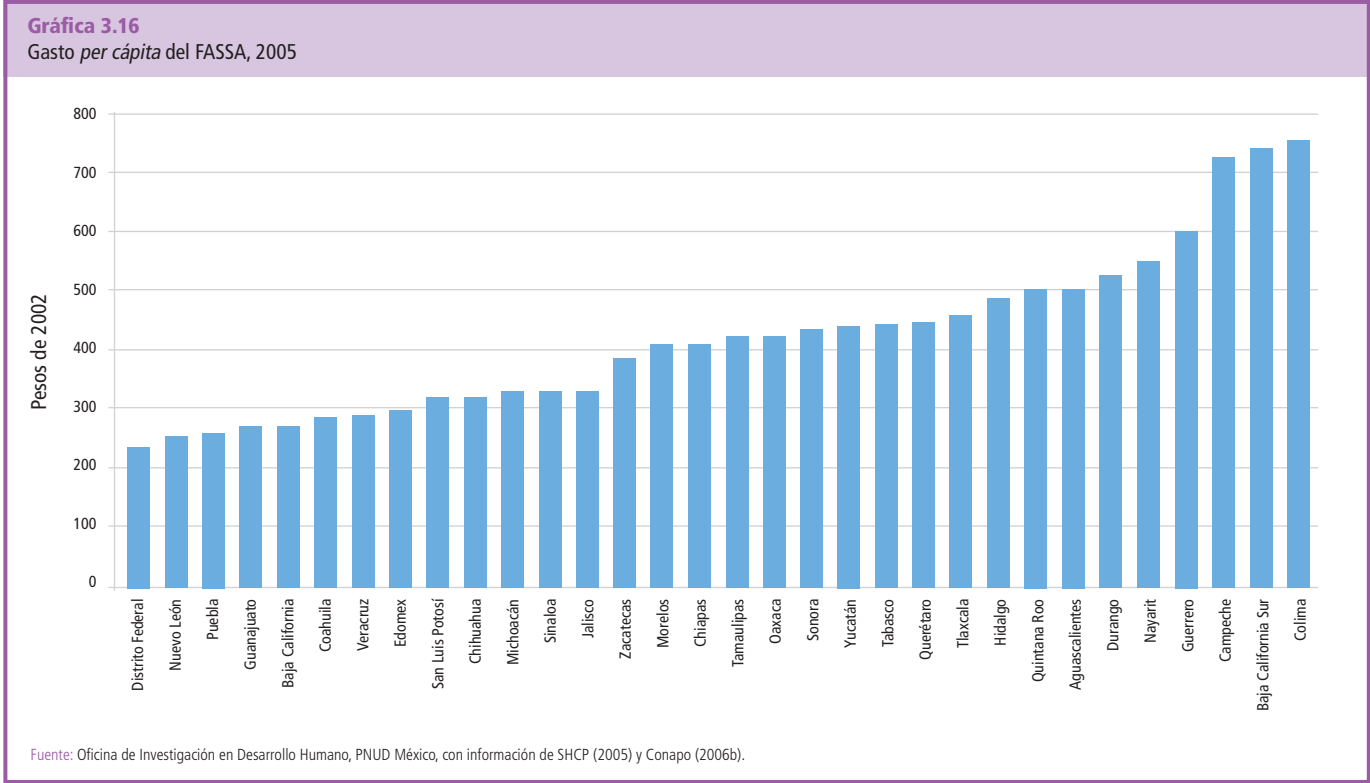
Nota: El gasto federal incluye Ramo 12, FASSA, IMSS-Oportunidades, IMSS, ISSSTE y Pemex.

se encuentra nuevamente una importante progresividad (ver gráfica 3.15). Pese a ello, el FASSA favorece menos a los estados con menos ingreso, desarrollo humano o índice de salud que el conjunto de fondos del Ramo 33, por lo que aún podría mejorarse la distribución de estos recursos entre las entidades federativas.

En cuanto a los recursos propios de las entidades federativas, en términos *per cápita* la diferencia entre la que más invierte en salud (Tabasco) y la que menos lo hace (Durango) es de casi 69 veces (ver gráfica 3.17). Además, entre 2000 y 2006 el gasto en

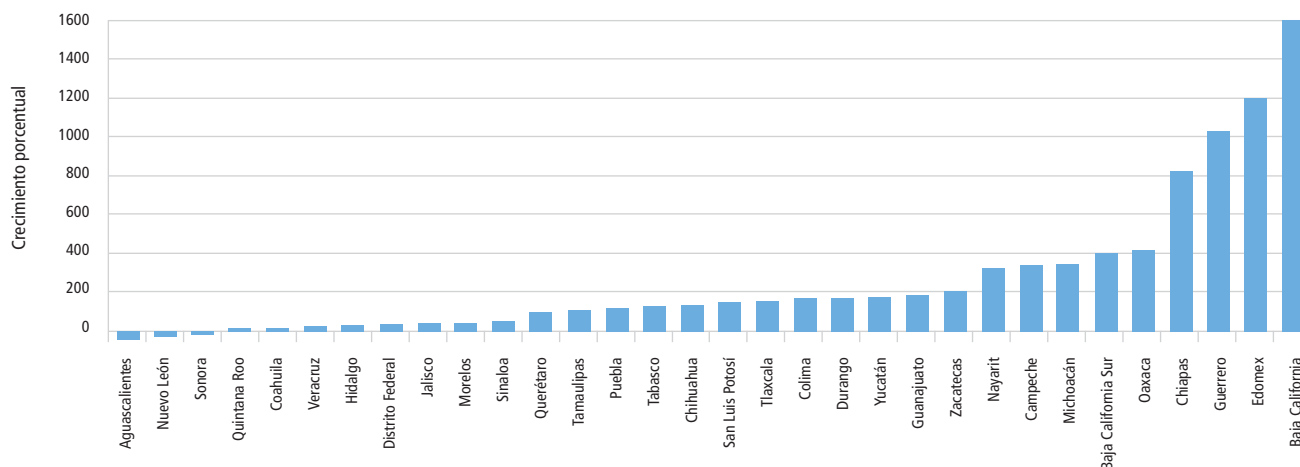
este rubro aumentó poco más de 85% en términos reales. Las entidades federativas con mayores crecimientos fueron Chiapas, Guerrero, Estado de México y Baja California, con aumentos superiores a 800%; al contrario, las Aportaciones de Aguascalientes, Nuevo León y Sonora decrecieron (ver gráfica 3.18) (Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro 2008).

Al examinar el CC de este gasto se observa que la asignación entre las entidades federativas es regresiva, tanto si se mide el CC por el ingreso como por el IDH. Al evaluar la distribución



**Gráfica 3.18**

Crecimiento de las Aportaciones estatales en salud entre 2000 y 2006



Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

de este tipo de Aportación federal según el CC ordenado por el índice de salud del IDH, se encuentra una regresividad similar a la de ejercicios anteriores (ver gráfica 3.15). De esta forma, las Aportaciones estatales favorecen una mayor desigualdad en la distribución del gasto público total entre las entidades, la cual actúa en contra de los sectores de menos ingreso y desarrollo humano y mayores carencias de salud.

### LA EQUIDAD DEL GASTO EN SALUD

Un primer criterio para evaluar si el gasto público en salud está cumpliendo sus objetivos fundamentales es observar si reduce tanto la desigualdad como la carga financiera que los eventos de mala salud imponen a los hogares. Por ello es de particular importancia analizar en qué medida el gasto público reduce las formas más inequitativas, empobrecedoras e ineficientes de gasto privado, que son el *gasto de bolsillo* (en contraste con el prepago por servicios o aseguramiento privado) y los *gastos catastróficos* y *empobrecedores*.

Como se expuso anteriormente, el 50% del gasto en salud en México es privado, y en este rubro predomina el gasto de bolsillo (Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro 2008). Sin embargo, el punto de referencia más relevante para evaluar la equidad del gasto público es la asignación de recursos según las necesidades de la población. En su forma más sencilla, esto significa que ante mayores necesidades de salud debería asignarse mayor gasto público (equidad vertical), y ante iguales necesidades las asignaciones de gasto deberían ser iguales (equidad horizontal). Por este motivo, se examinarán también las asignaciones del gasto de acuerdo con diferentes propuestas normativas para su distribución.

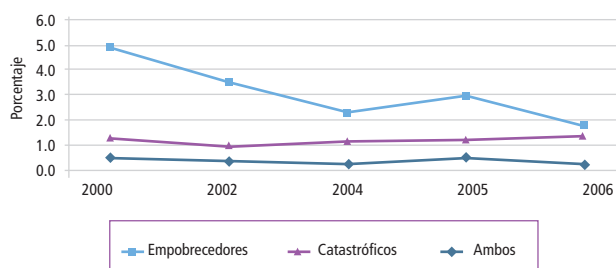
### El gasto público y los gastos de bolsillo, catastrófico y empobrecedor

Usualmente se considera que el gasto en salud es catastrófico cuando representa más de 30% de la capacidad de pago del hogar (Murray et al., 2000), por lo que es indicativo de adversidad financiera que enfrenta la familia y refleja la ausencia de protección financiera en el sistema de salud. Por otra parte, el gasto en salud empobrecedor se define como aquél que lleva a un hogar por debajo de la línea de pobreza o agrava esta condición en un hogar pobre (Wagstaff y Van Doorslaer 2003). De esta forma, el gasto catastrófico no necesariamente es empobrecedor, ni viceversa.

En México ha disminuido la incidencia de hogares que enfrentan gastos empobrecedores por motivos de salud (ver gráfica 3.19), los cuales además se han concentrado entre la población

**Gráfica 3.19**

Porcentaje de hogares con gastos catastróficos y empobrecedores por motivos de salud, 2000-2006



Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

**Cuadro 3.3 Incidencia de hogares que enfrentan gastos catastróficos y empobrecedores entre la población asegurada y no asegurada, 2000-2006**

Año	No asegurados (%)			Asegurados (%)		
	Gasto catastrófico	Gasto empobrecedor	Gasto catastrófico y empobrecedor	Gasto catastrófico	Gasto empobrecedor	Gasto catastrófico y empobrecedor
2000	1.95	8.20	0.95	0.25	0.58	0.00
2002	1.55	5.59	0.63	0.33	0.41	0.05
2004	1.41	3.58	0.36	0.80	0.49	0.01
2005	1.70	4.99	0.66	0.50	0.42	0.09
2006	1.98	2.68	0.42	1.03	0.23	0.04

Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

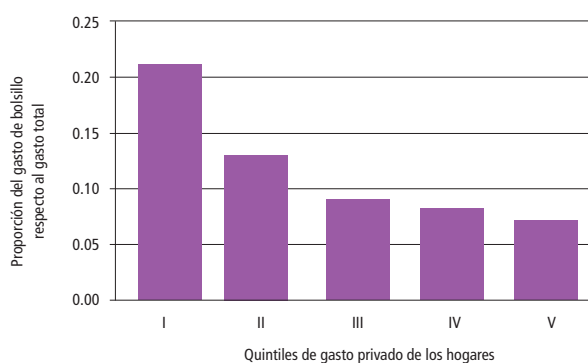
no asegurada. La reducción de la incidencia de gastos empobrecedores entre familias de población no asegurada podría explicarse por la reducción de los niveles de pobreza. Sin embargo, la proporción de hogares que enfrentan gastos empobrecedores es considerable y persistentemente menor entre la población asegurada (ver cuadro 3.3).

El promedio de gasto de bolsillo en salud del 20% de la población asegurada con más recursos (de acuerdo con el gasto privado de los hogares) representa más de 14 veces el correspondiente al del 20% de la población más pobre. A pesar de ello, como proporción del gasto total de los hogares, el gasto de bolsillo se distribuye en forma regresiva: representa una carga mayor para los hogares más pobres que para los más ricos (ver gráficas 3.20 y 3.21).

Al comparar el gasto de bolsillo entre las poblaciones asegurada y no asegurada destacan algunos hechos: primero, hasta las familias aseguradas realizan gastos de bolsillo importantes. Segundo, a pesar de la convergencia de recursos públicos de los dos sistemas, el gasto de bolsillo y el número de los hogares que enfrentan gastos catastróficos aún son significativamente

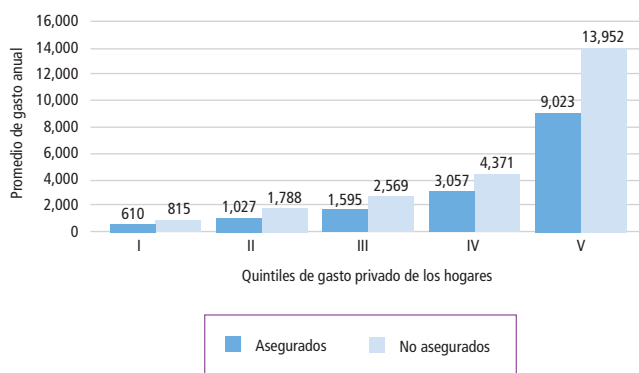
superiores entre la PNA. Esta tendencia se observa a lo largo de toda la distribución del ingreso, incluyendo a la población más pobre: el gasto de bolsillo de los hogares no asegurados entre el 20% más pobre de la población es 34% superior al gasto de bolsillo de los hogares asegurados en el mismo estrato.

**Gráfica 3.21**  
Importancia del gasto de bolsillo por quintil de gasto



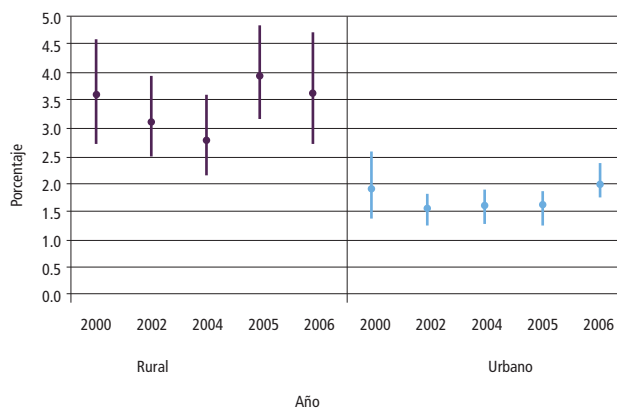
Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

**Gráfica 3.20**  
Gasto de bolsillo promedio anual entre asegurados y no asegurados, 2006



Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

**Gráfica 3.22**  
Gastos catastróficos en áreas rurales y urbanas, 2000-2006

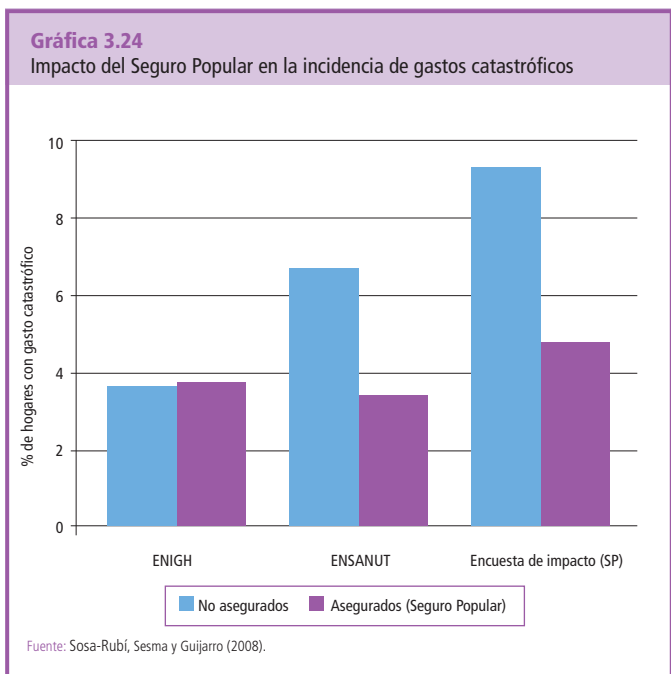
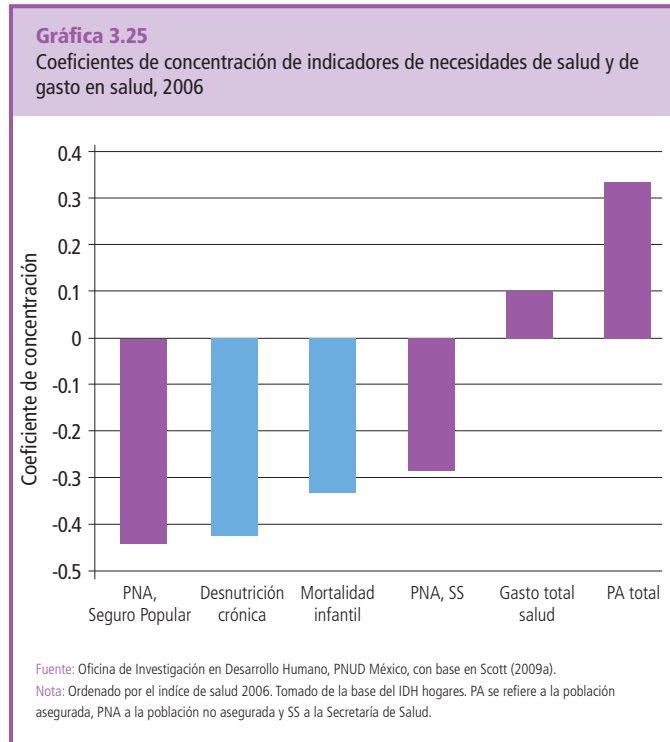
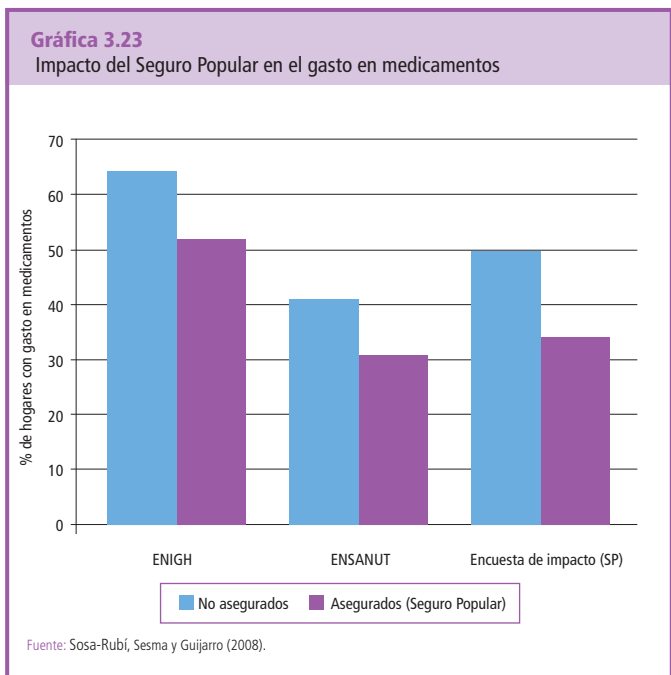


Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

También se observa que la incidencia de gastos empobrecedores es mayor en zonas rurales. En el año 2000 éstos fueron cercanos a 3.6%, mientras en zonas urbanas no rebasaron 2%. Además, las zonas rurales registran mayores diferencias en los valores extremos de esta variable. Cabe resaltar que en 2006, la incidencia de gastos empobrecedores entre las familias de zonas rurales mostró una reducción hasta de 8% (ver gráfica 3.22).

La evidencia también revela que el aumento reciente del gasto en la PNA, en particular mediante la introducción del Seguro

Popular, ha tenido un efecto medible en la reducción del gasto de bolsillo en medicamentos entre los hogares de la PNA y en el porcentaje de hogares con gastos catastróficos (ver gráficas 3.23 y 3.24). Así, distintas fuentes de información revelan que existe un menor número de hogares que hacen gastos en medicamentos o gastos catastróficos al estar inscritos en el Seguro Popular.



### Equidad vertical y horizontal del gasto en salud

Cuando se examina la asignación del gasto en función de las necesidades de salud, calculadas en forma aproximada con base en datos municipales de mortalidad y desnutrición crónica (baja talla para la edad) entre menores de 5 años a partir de la ENSANUT 2006 (Rivera et al. 2008), se observan contrastes importantes en la progresividad:<sup>1</sup> mientras los servicios para la PNA se aproximan a los indicadores de necesidad (especialmente la afiliación al Seguro Popular), el gasto total en servicios de salud se distancia de ellos. Esto se comprueba con los CC de los indicadores de necesidad y de gasto observado (ver gráfica 3.25).

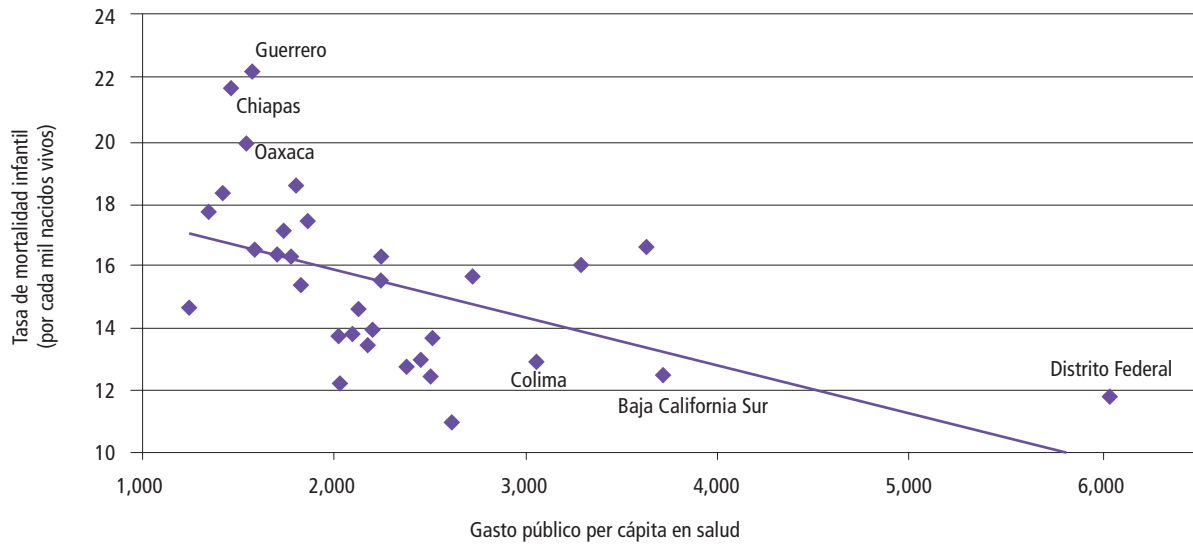
Para que existiera una asignación equitativa del gasto, los CC del aseguramiento total y del uso general de los servicios de salud deberían ser similares a los indicadores respectivos

<sup>1</sup> El segundo indicador puede interpretarse como una aproximación más exacta a la desigualdad de necesidades de salud y nutrición, ya que el primero no toma en cuenta la desigualdad intramunicipal.



**Gráfica 3.26**

Correlación de la tasa de mortalidad infantil con el gasto público per cápita en salud, 2006



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Conapo (2006a) y Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

de desnutrición y mortalidad infantil, lo cual sólo es cierto en el caso de la afiliación al Seguro Popular y el uso de servicios de salud de la SS para la PNA. En consecuencia, los servicios para la PA y la afiliación a instituciones diferentes al Seguro Popular inhiben la equidad vertical del gasto público.

Otra forma de examinar la equidad vertical es mediante la correlación entre el gasto y las necesidades de salud. Si ésta es negativa, como la observada entre el gasto en salud per cápita y la tasa de mortalidad infantil de las entidades federativas, indica regresividad. Desde esta perspectiva, las entidades con altas tasas de mortalidad infantil continúan teniendo un menor gasto público per cápita en salud, como ocurre en Guerrero, Chiapas y Oaxaca. En cambio, aquéllas con menores tasas presentan un mayor gasto público, como es el caso del Distrito Federal, Baja California Sur y Colima (ver gráfica 3.26).

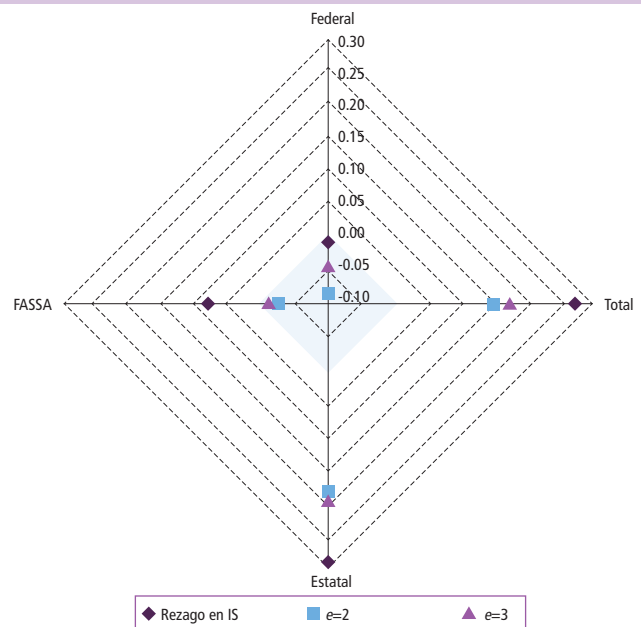
En el año 2000 la correlación era aún más negativa (-0.6571), lo que indica una notable reducción de la regresividad del gasto per cápita en salud. Este logro, además, tiene un posible efecto positivo del gasto en la PNA (ver recuadro 3.2) (Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro 2008).

Otra aproximación a la equidad vertical se logra al analizar las diferencias del CC entre el gasto recomendado y el observado en las entidades federativas según el subíndice de salud del IDH, así como los distintos grados de importancia de la desigualdad en la distribución del gasto (ver recuadro 3.3). Este cálculo puede hacerse para el gasto federal, el gasto federal descentralizado (FASSA), el gasto total de las entidades federativas en salud y las Aportaciones de las entidades al gasto en salud. Los resultados

revelan, en general, una considerable inequidad del gasto en salud entre los estados (ver gráfica 3.27).

En promedio, la distribución observada del gasto puede diferir de lo recomendado hasta en 129%, con base en el criterio más

**Gráfica 3.27**  
Índices de equidad vertical



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008) y Velázquez (2008).

Nota: El índice de equidad vertical (IEV) se construye con la diferencia del coeficiente de concentración recomendado y observado. Un menor IEV representa una mayor equidad. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

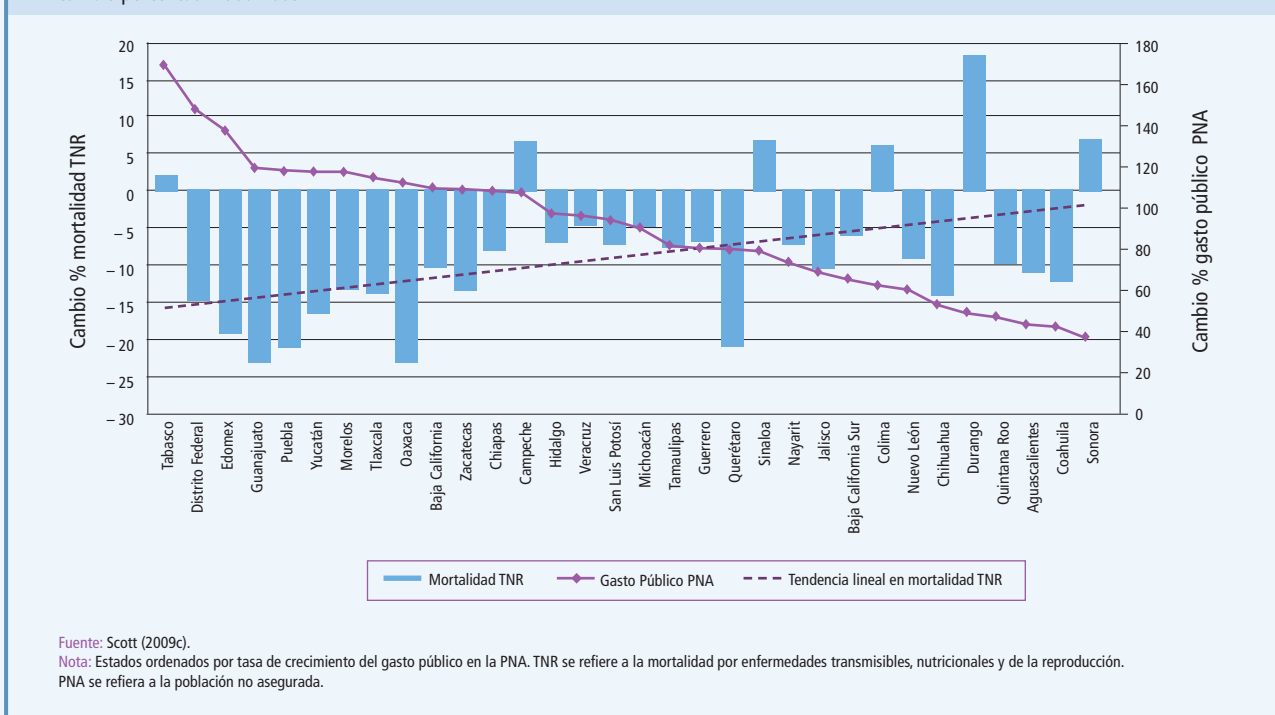
### Recuadro 3.2 Crecimiento del gasto público en salud y mortalidad

El crecimiento acelerado del gasto público en salud para la población no asegurada (PNA) en la última década, y la existencia de contrastes importantes entre las entidades federativas mexicanas en estas tasas de crecimiento, permiten evaluar el impacto del gasto público sobre los estados de salud de las personas. Una aproximación descriptiva de este punto lo constituye la comparación

de las tasas de crecimiento de este gasto con los cambios en mortalidad por enfermedades transmisibles, nutricionales y de la reproducción en 2000-2005. Si se ordena a los estados por la tasa de crecimiento del gasto, es posible observar una tendencia general positiva entre la expansión del gasto y la reducción de la mortalidad por estas causas (ver gráfica 1).

**Gráfica 1**

Gasto público en salud para la población no asegurada (PNA) y mortalidad por enfermedades transmisibles, nutricionales, de la reproducción: cambio porcentual 2000-2005



Fuente: Scott (2009c).

Nota: Estados ordenados por tasa de crecimiento del gasto público en la PNA. TNR se refiere a la mortalidad por enfermedades transmisibles, nutricionales y de la reproducción. PNA se refiere a la población no asegurada.

Fuente: Scott (2009c).

exigente de equidad (rezagos del subíndice de salud).<sup>2</sup> Magnitudes de mayor orden se observan en el gasto total (173%) y en las Aportaciones de las entidades federativas al gasto en salud (178%). En marcado contraste, la asignación del FASSA es la única que se acerca a lo recomendado, e incluso excede el criterio de equidad más fuerte.<sup>3</sup> Estos resultados confirman que, fuera de los fondos del Ramo 33 y del gasto federal en salud, no parecen existir criterios que privilegien la equidad en la asignación del gasto en salud.

El índice de equidad horizontal (IEH) sintetiza las desviaciones respecto del trato igualitario que debiera darse a iguales (ver recuadro 3.3). En este caso, la referencia es una igual asignación de gasto a quienes presentan similares necesidades de salud medidas por el subíndice de salud del IDH.

Si se aplica el criterio de equidad más exigente, se observa que ninguno de los gastos en salud carece de sesgos y que se asignan montos de gasto diferentes a entidades que en principio presentan necesidades similares de salud (ver gráfica 3.28). Sin embargo, la falta de equidad ocurre en diferentes grados. El gasto total es el que presenta mayor sesgo, con un trato preferencial a las entidades federativas con mayor ingreso ante iguales necesidades de salud. Desviaciones menores, pero no muy distantes de

2 El porcentaje se construye dividiendo el índice de equidad vertical entre el coeficiente de concentración observado del ordenamiento de IDH y calculando el promedio de estas razones para los rubros de FASSA, gasto estatal, federal y total.

3 Para consultar los criterios de identificación de carencias, véase nota técnica 6.

### Recuadro 3.3 Equidad vertical y horizontal en síntesis

En términos prácticos, *equidad vertical* significa dar más a quien más lo necesita, y *equidad horizontal* tratar igualmente a los iguales. Para la medición de estos conceptos este informe estima una distribución del gasto que debería existir al considerar las necesidades de los grupos de población analizados. Esta asignación normativa toma en cuenta distintos grados de aversión a la desigualdad ( $e$ ) y recurre a los siguientes indicadores:

A) Equidad vertical (EV): diferencia entre el CC del gasto normativo respecto al CC del gasto observado, para la cual:

- Valores positivos representan una distribución del gasto insuficientemente distributiva
- Un valor de cero implica una distribución del gasto de acuerdo a lo recomendado

- Valores negativos significan una distribución del gasto que rebasa el sesgo recomendado a favor de quienes más necesidades presentan

B) Equidad horizontal (EH): CC de la diferencia entre el gasto recomendado y el observado, para la cual:

- Valores positivos significan que ante dos grupos con iguales necesidades se favorece al que más ingreso tiene
- Un valor de cero implica un tratamiento igualitario a los que tienen iguales necesidades
- Valores negativos significan que ante dos grupos con iguales necesidades se favorece al que menos ingreso tiene

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

la del gasto total, ocurren con el gasto federal y las Aportaciones de las entidades al gasto en salud. En contraste, las asignaciones del FASSA están muy cerca de una equidad horizontal plena, y si se aplican criterios menos severos, la asignación de estos recursos tiende a favorecer a los estados con menores ingresos

per cápita. Nuevamente, fuera del Ramo 33 no parecen existir criterios de equidad en la asignación del gasto para salud a las entidades federativas.

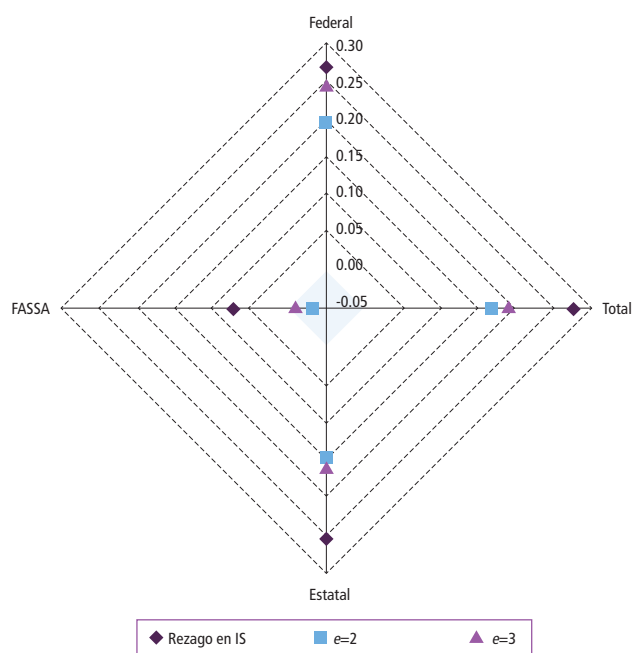
## HACIA UN SISTEMA MÁS EQUITATIVO DE SALUD

En balance, se puede afirmar que en general el gasto en salud es relativamente mayor para aquellos grupos con indicadores que sugieren mayores necesidades de salud. Sin embargo, ese gasto muestra una característica notoria: o bien tiene un sesgo contra los grupos de menos ingreso o desarrollo humano, o el sesgo a favor de estos sectores es moderado en comparación con aquello que puede alcanzarse con otro tipo de gastos. En particular, el gasto federal muestra una asignación regresiva, producto de un gasto en la PA que privilegia al segmento de más ingreso o desarrollo humano, y esta tendencia no se compensa con la progresividad del gasto dedicado a la PNA. Sobre este último punto, cabe destacar que programas como el Seguro Popular o IMSS-Oportunidades muestran una alta progresividad, independientemente del tipo de medición, por lo que deben ser considerados altamente redistributivos, al promover de manera directa o indirecta una mayor igualdad en salud.

Por lo que respecta al gasto federal descentralizado, su componente de salud resulta progresivo en contraste con la regresividad del gasto federal, de forma similar a lo que se observó en el capítulo anterior con los gastos totales.

Es importante poner en contexto la posición de México frente a otros países de la región. A pesar de la reducción en la regresividad del gasto, México aún se encuentra entre los países

**Gráfica 3.28**  
Índice de equidad horizontal del gasto en salud para las entidades federativas

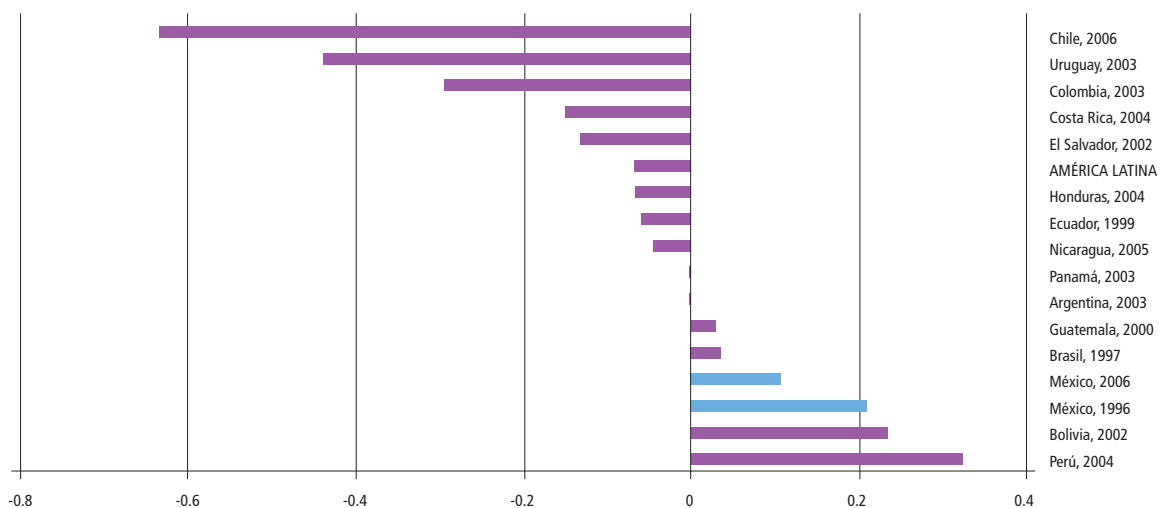


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Sosa-Rubí, Sesma y Guíjarro (2008) y Velázquez (2008).

Nota: Un menor índice de equidad horizontal corresponde a una mayor equidad en el rubro. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

**Gráfica 3.29**

Coeficientes de concentración del gasto en salud en México y países de América Latina y el Caribe



Fuente: Scott (2009a).

que tienen los sistemas de salud pública más inequitativos de la región, muy lejos de sistemas altamente progresivos, como los de Chile, Uruguay, Colombia o Costa Rica (ver gráfica 3.29).

Lo anterior confirma las claras oportunidades para progresar hacia un sistema más equitativo de salud en el país. En este sentido, la creación y expansión del Seguro Popular y la ampliación del programa Oportunidades han ido en la dirección correcta, pues su gasto en salud en beneficio de la población más desprotegida ha reducido los desequilibrios entre grupos con altos y bajos niveles de desarrollo humano. De mantenerse esta tendencia, el gasto público en salud en los próximos años será más progresivo y posiblemente se acerque a los niveles de equidad logrados en los países con la más alta progresividad en la región. Sin embargo, la actual estrategia, basada en la reforma a la Ley General de Salud de 2004, enfrenta retos importantes para lograr un verdadero sistema de salud universal.

Por un lado, la meta de alcanzar en 2010 la cobertura universal de la PNA, estimada en 12.6 millones de familias, enfrenta importantes desafíos de sustentabilidad fiscal, financieros, administrativos, logísticos y de coordinación institucional e intergubernamental (Secretaría de Salud 2007; Scott 2007). Hasta 2008 el avance era de 72%; sin embargo, estos desafíos se complicaron en 2007, con el inicio del Seguro Médico para una Nueva Generación, que ofrece atención médica en sus primeros cinco años de vida a los nacidos a partir de diciembre de 2006, y garantiza la afiliación familiar al Seguro Popular.

Esta reforma enfrenta un problema de origen, que es más importante que sus retos operativos: fue concebida, diseñada e implementada sin modificar la estructura dual basada en los sistemas de seguridad social y los programas de salud para la

población no asegurada. La falta de una reforma integral del sistema de salud y seguridad social en su conjunto mantiene las ineficiencias e inequidades horizontales y verticales del sistema actual. Además, la ampliación de los beneficios no contributivos sin una reforma extensa reduce aún más los incentivos para la formalidad, lo que afecta la sustentabilidad tanto de los sistemas no contributivos (que enfrentan una demanda creciente) como de la seguridad social, cuya base contributiva se erosiona, lo que en último término también mina la capacidad de crecimiento de la economía (Levy 2008).

La reforma debe entenderse como la etapa inicial de un cambio integral de los sistemas de seguridad y protección social en México. Para ello es necesario unificar la visión del sistema de salud a fin de generar un gran acuerdo social. Por fortuna, los debates recientes en México, desde diversas posiciones ideológicas y disciplinarias, han tendido a converger en una propuesta básica común, que también se puede fundamentar a partir de este informe: la necesidad de un seguro de salud no contributivo, financiado con impuestos generales, desvinculado del mercado laboral, de acceso universal y con el menor costo posible para la economía (Scott 2005; Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud 2007; Levy 2008). El obstáculo más importante parecería ser la sustentabilidad fiscal. Sin embargo, la historia de las grandes economías del bienestar en la posguerra (Lindert 2004) sugiere que la dirección causal ha sido la inversa: más que actuar como condicionante externo, la capacidad fiscal se ha construido y ampliado en respuesta al crecimiento de las demandas sociales generadas después de la introducción de un paquete mínimo, en primera instancia, de derechos universales efectivos de protección social (ver Beveridge (1942)).



*“De la igualdad de habilidades surge la igualdad de esperanzas en el logro de nuestros fines.”*

Thomas Hobbes

# La equidad del gasto público en educación: de la cobertura a la calidad

El gasto público en educación es un poderoso instrumento para ampliar las capacidades constitutivas del desarrollo humano, pues contribuye a que las personas adquieran conocimientos individual y socialmente valiosos. La imposibilidad de leer, escribir o realizar cálculos elementales es un importante obstáculo para informarse del entorno en que se vive, para expresar las ideas o sensaciones experimentadas o para realizar actividades económicas cada vez más competidas, lo que podría coartar la participación social de las personas. El gasto público en educación básica, por ejemplo, puede brindar medios para que los individuos persigan de manera eficaz sus propias metas. En última instancia, esta expansión de la libertad personal es lo que justifica el gasto público.

En México, la Constitución Política estipula el derecho universal a la educación básica y la obligación del Estado de impartirla en forma gratuita. Este derecho no sólo sienta las bases para una sociedad con mayores libertades, sino también más igualitaria. El Estado fortalece su función redistributiva cuando, por medio del gasto público, permite que grupos en condiciones desfavorables tengan acceso al conocimiento. Si esta tarea se complementa con la elaboración de indicadores de calidad a fin de mejorarla y discutir públicamente las políticas del sector, la educación se acercará al pleno cumplimiento del mandato constitucional.

La primera sección del capítulo presenta un panorama del sistema educativo, analiza el esfuerzo presupuestario que éste involucra y sus retos de desigualdad. Posteriormente detalla la forma en que se asigna el gasto en educación y la compara con distribuciones alternativas que incorporan criterios de equidad explícitos. Otra sección examina las implicaciones de incorporar la calidad de la educación en el análisis de la equidad de las erogaciones

presupuestales. El objetivo final es identificar oportunidades de política pública para aumentar la equidad del gasto educativo.<sup>1</sup>

## EL SISTEMA EDUCATIVO: GASTO PÚBLICO Y DESIGUALDAD

El sistema educativo mexicano atiende a cerca de 33.8 millones de alumnos (Presidencia de la República 2008) y cuenta con 1.7 millones de docentes en más de 240 mil escuelas.<sup>2</sup> Es un sistema federalizado donde la mayoría de los alumnos que cursan educación básica y media superior acude a escuelas estatales. En contraste, la mayoría de los alumnos de educación superior y en capacitación para el trabajo acude a escuelas autónomas o privadas (ver cuadro 4.1).

El sistema atiende a casi un tercio de la población nacional en tres niveles.<sup>3</sup> La educación básica, compuesta por educación preescolar, primaria y secundaria, atiende al 77% de la población escolar.<sup>4</sup> La educación media superior, integrada por bachillerato y educación profesional técnica, da servicio a 11.3%, mientras la educación superior concentra a 7.7%, que cursa estudios de nivel técnico superior, licenciatura y posgrado. El 4.0% de la matrícula restante recibe servicios de capacitación para el trabajo (SEP 2008a).

1 Con distinto énfasis, este trabajo considera cuatro igualdades fundamentales: 1) igualdad de acceso, 2) igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, 3) igualdad de los logros o resultados, e 4) igualdad en la realización social de esos logros. (Demeuse et al. 2005).

2 Ciclo escolar 2006-2007.

3 El sistema educativo cuenta además con otros cuatro servicios educativos: educación inicial (orientado a infantes cuyas edades van de 45 días hasta 3 años y 11 meses), educación especial (atención a individuos con algún tipo de discapacidad o aptitudes sobresalientes), educación para adultos (incluye formación para el trabajo) y algunos sistemas abiertos.

4 La reforma al artículo 3º constitucional hizo obligatoria la educación preescolar a partir del ciclo 2005-2006.



**Cuadro 4.1 Sistema educativo nacional. Alumnos, docentes y escuelas según nivel educativo, 2006-2007**

Nivel	Tipo de escuela	Alumnos	Docentes	Escuelas
Básica	Federal	6.69%	8.33%	16.04%
	Estatal	83.99%	78.79%	72.24%
	Autónoma	0.02%	0.05%	0.01%
	Privada	9.31%	12.83%	11.72%
	Total	100.00%	100.00%	100.00%
Media superior	Federal	26.47%	20.73%	10.25%
	Estatal	40.59%	31.54%	43.94%
	Autónoma	13.08%	13.39%	5.00%
	Privada	19.87%	34.34%	40.81%
	Total	100.00%	100.00%	100.00%
Superior	Federal	14.60%	12.32%	8.20%
	Estatal	12.98%	10.98%	15.05%
	Autónoma	39.45%	37.67%	20.98%
	Privada	32.97%	39.04%	55.78%
	Total	100.00%	100.00%	100.00%
Capacitación para el trabajo	Federal	27.40%	11.51%	5.72%
	Estatal	34.96%	18.67%	10.61%
	Autónoma	1.79%	1.82%	0.20%
	Privada	35.86%	68.00%	83.47%
	Total	100.00%	100.00%	100.00%
Total	Federal	10.36%	10.93%	15.34%
	Estatal	71.67%	59.54%	68.23%
	Autónoma	4.60%	8.07%	0.64%
	Privada	13.37%	21.46%	15.80%
	Total	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en SEP (2008a).

Este sistema es uno de los más grandes entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sólo superado por la matrícula de Estados Unidos, y por la de Brasil en América Latina (Guichard 2005, 7).

A continuación se exponen brevemente los retos para la expansión del sistema educativo, particularmente de los niveles medio superior y superior, y los correspondientes a la descentralización de la educación básica. Posteriormente se examinarán el nivel, la estructura y la evolución del gasto público en comparación con otros países similares y con base en las asignaciones a las entidades federativas. Finalmente, se presentará un panorama de la desigualdad en el sector educativo, determinada en parte por el desempeño del gasto público, y por los retos de equidad del gasto en este rubro. Con estos elementos se espera mostrar una perspectiva general que ayude a identificar los ajustes que tendrían que realizarse al gasto público en educación para comenzar a distribuirlo de manera más equitativa.

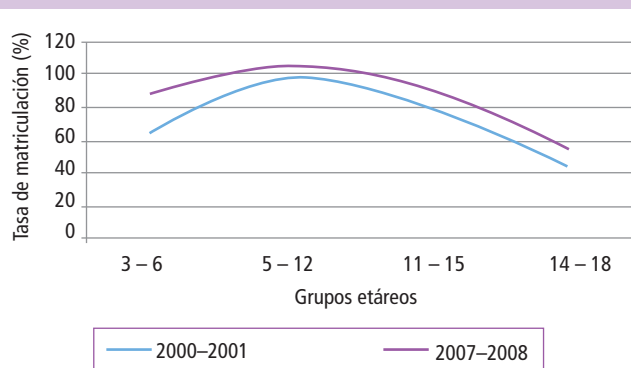
## Crecimiento y descentralización del sistema educativo

Al comparar el ciclo escolar de los primeros años de esta década con uno más reciente se observa una expansión en la cobertura de todos los niveles del sistema educativo mexicano, particularmente en educación preescolar (ver gráfica 4.1). Pese a este crecimiento, persiste una notoria restricción de la cobertura en la etapa final de la educación básica, y sigue vigente el reto histórico de ampliar la educación media superior (ver recuadro 4.1).

En México la matriculación en educación media superior es relativamente baja (ver gráfica 4.2). La cobertura y la calidad de este nivel de estudios resultan estratégicas, tanto por su relación con el mercado laboral, como por el creciente número de alumnos que concentrará este nivel hacia la segunda década del siglo XXI, como consecuencia del bono demográfico del país (ver gráfica 4.3).

**Gráfica 4.1**

Tasa de matriculación por rangos de edad en México, 2001 y 2008

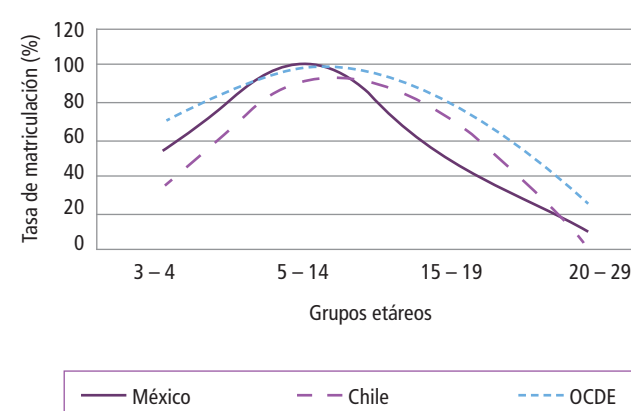


Fuente: INEE (2008).

Nota: Porcentajes superiores a 100 implican subestimación de la población en proyecciones de Conapo y sobreestimación de la matrícula por la estadística educativa (INEE 2008).

**Gráfica 4.2**

Tasa de matriculación por rangos de edad en México. Comparación internacional, 2005



Fuente: OCDE (2008).

Nota: OCDE se refiere a la tasa de matriculación promedio en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La expansión de la cobertura en niveles educativos más elevados se complica, entre otros factores, por la escasez de recursos fiscales, el rápido crecimiento de la población en edad de cursar esos estudios, los notorios flujos migratorios (internos y externos), la magnitud de la pobreza, la desigualdad del ingreso y una gran

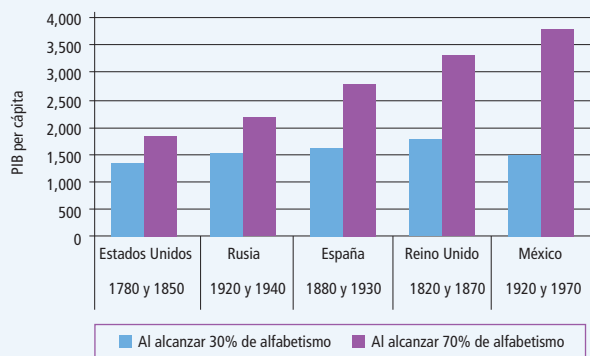
diversidad cultural y lingüística: cerca de 9% de la población de México habla alguna de las más de 62 lenguas indígenas y sus vertientes dialécticas (Guichard 2005).

En cuanto a la descentralización, destacan los elevados costos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación

#### Recuadro 4.1 Desempeño histórico del gasto en educación

Coatsworth y Tortella (2003) hacen un análisis sobre el avance del alfabetismo y el nivel económico en cinco países. Su análisis muestra el rezago educativo de México para alcanzar la cobertura

**Gráfica 1**  
Niveles de ingreso *per cápita* en que distintos países han alcanzado históricamente tasas de 30 y 70% de alfabetismo



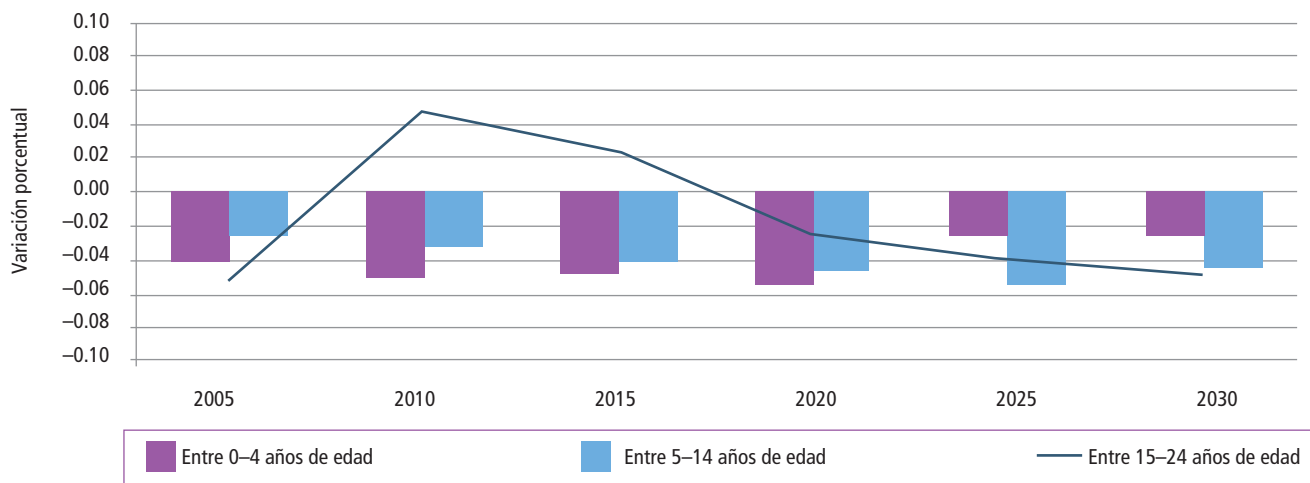
Fuente: Scott (2009a).

de 70%, no sólo en el tiempo, sino en su trayectoria económica. Por ejemplo, la comparación en la expansión de la cobertura respecto a Rusia/ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es de interés, pues en 1920 ambos países parten de niveles económicos y coberturas similares, procesos revolucionarios que incluían una agenda de expansión educativa, y altos niveles de dispersión poblacional, pero mientras la Revolución Rusa logra pasar del 30 a 70% de alfabetismo en apenas 20 años, ese mismo avance tomó medio siglo en México (ver gráfica 1).

Históricamente, la evolución del crecimiento de cobertura en educación ha sido consistente con la evolución del gasto en esta materia, mostrando un mayor dinamismo en la segunda mitad del siglo XX y una desaceleración en las últimas dos décadas (Scott 2009a). En la segunda mitad del siglo XX, el sistema de educación pública de México creció masivamente: de 3 a 21.6 millones de estudiantes en educación básica, y de menos de 7 mil a 3.7 millones de estudiantes en educación media-superior y superior.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Coatsworth y Tortella (2003) y Scott (2009a).

**Gráfica 4.3**  
Proyecciones de población en edad escolar (variación porcentual)



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de ONU (2009).



**Cuadro 4.2 Costo por alumno según nivel educativo y tamaño de población en educación básica**

Nivel educativo	Tamaño de población (habitantes)	Costo anual por alumno (pesos)	Índice de costos (más de 2,000 = 100)
Primaria	500 - 999	17,983	212
	1,000-1,999	17,843	211
	Más de 2,000	8,472	100
Secundaria	500 - 999	31,480	269
	1,000-1,999	21,930	187
	Más de 2,000	11,718	100

Fuente: Mancera (2008).

Básica de 1992, que transfirió recursos y facultades a los estados con el fin de atender a la población que permanecía al margen de los servicios, típicamente la más aislada y pobre. Sin embargo, este objetivo ha sido costoso.

Mancera (2008) reportó que 90% del costo de los servicios de educación básica en México corresponde a salarios de maestros asignados a zonas rurales de alta dispersión poblacional. La diferencia entre el costo por alumno en localidades de menos de mil habitantes y de más de 2 mil es de 112% en educación primaria y de 169% en secundaria (cuadro 4.2). Sin duda, la descentralización educativa ha agregado presiones financieras al gasto público.

## El gasto público en educación

En 2007, 77.3% del gasto total en educación provenía del sector público (SEP 2008a), y aunque este porcentaje resulta similar al promedio de los países que integran la OCDE, contrasta con el que dedican algunos de sus miembros como Finlandia o

Suecia, que financian cerca de 97% del gasto total en educación con recursos públicos, o con Corea del Sur o Chile, que aportan menos de 60% (ver gráfica 4.4).

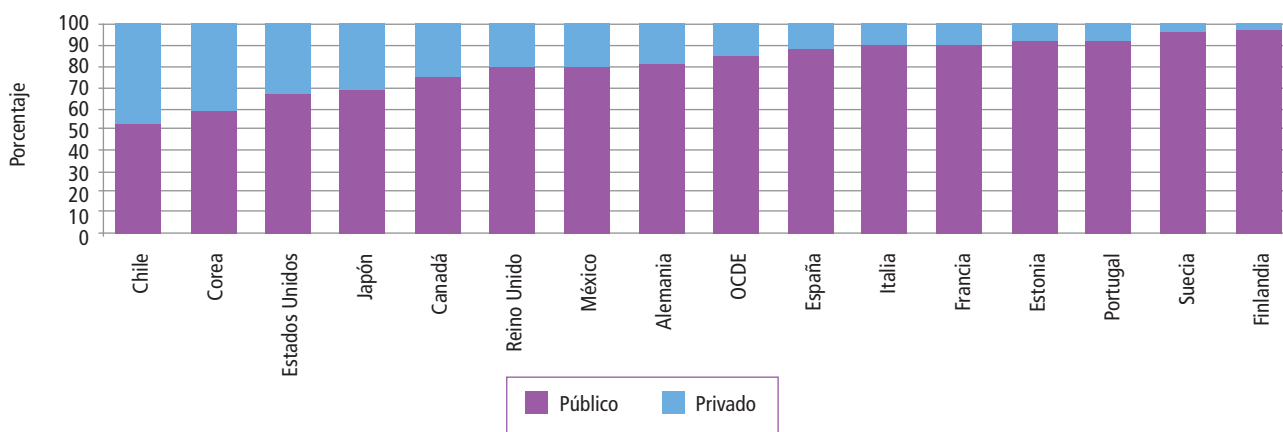
Una manera de contextualizar este esfuerzo presupuestario es comparar el gasto público en educación como proporción del gasto público total o del Producto Interno Bruto (PIB). El gasto en educación como proporción del gasto público total muestra su importancia en comparación con las inversiones públicas en salud, seguridad social, defensa o seguridad. Por otro lado, su proporción respecto del PIB muestra su nivel de prioridad en la asignación de recursos generados por la economía (OCDE 2008). En 2007, el gasto público en educación en México representó 23.5% del gasto público total y 5.3% del PIB (SEP 2008a).

En 2005 los indicadores del país eran relativamente mayores a los observados del promedio de países que integran la OCDE (ver gráfica 4.5). De acuerdo con esas cifras, México es el país de la OCDE que destinó el mayor porcentaje del gasto público a educación como proporción del gasto total. Sin embargo, esto cambia al observar la proporción del gasto respecto del PIB. Mientras el gasto total en educación en Francia y Polonia, que también es superior al promedio de los países de la OCDE, representó cerca de 50 y 40% de su PIB, respectivamente, en México esta proporción apenas se acercó a 25% (OCDE 2008).

En cuanto a su composición, cerca de 93% del gasto educativo en México se destina a salarios de maestros y personal docente, la proporción más alta entre los países de la OCDE (Santibañez 2008). Una consecuencia de lo anterior es que la proporción que se destina a otros rubros del sector, como gasto en capital (infraestructura) y gasto corriente en material didáctico, es menor que el promedio de la OCDE. Así, 9% de las primarias mexicanas y 5% de las secundarias no contaban con electricidad y menos

**Gráfica 4.4**

Participación del gasto público y privado en instituciones educativas, 2005

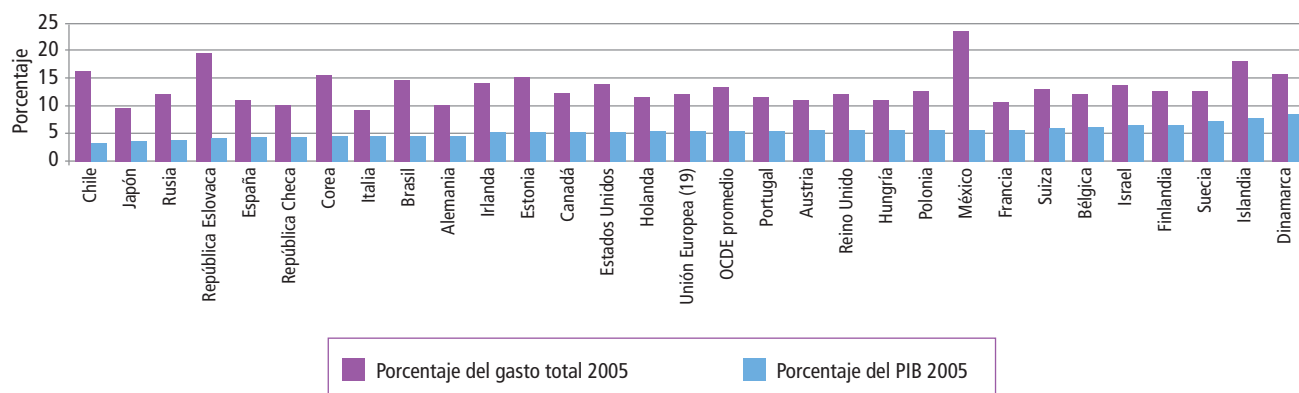


Fuente: OCDE (2008).

Nota: OCDE se refiere al promedio en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

**Gráfica 4.5**

Gasto público en educación como porcentaje del gasto total y del PIB, 2005



Fuente: OCDE (2008).

Nota: OCDE se refiere al promedio en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

de 30% de las escuelas de nivel medio tenían acceso a internet, contra más de 90% en los países escandinavos, y más de la mitad en España y Portugal (Guichard 2005).

Un análisis más detallado de la disponibilidad de recursos para el aprendizaje, con base en información de hogares, muestra condiciones precarias de equipamiento en las escuelas del país, situación que se profundiza con la pobreza. Parker (2008) señala que los niños más pobres acuden a escuelas que carecen de servicios indispensables para el aprendizaje (como electricidad), condiciones sanitarias elementales (baño o pisos limpios), equipamiento bibliográfico y tecnológico (computadoras). El cuadro 4.3 muestra los distintos niveles de equipamiento en escuelas (desde electricidad y sanitarios hasta computadoras o libros por alumno) para niños matriculados de entre 6 y 14 años de edad por grupos de edad y condición económica (desde el grupo relativamente más pobre, en el grupo 1, hasta el grupo con mayores recursos, en el grupo 5), con información de 2002. Los resultados muestran que las diferencias de equipamiento de las escuelas acrecientan las desigualdades generadas por las condiciones socioeconómicas.

Ante estas desigualdades en cobertura y acceso, resulta pertinente examinar también la distribución de los recursos que los estados destinan a complementar, compensar o expandir los recursos que reciben de la Federación.

A nivel nacional, el gasto federal representó en el año 2007 cerca de 62% del gasto público en educación, aunque este porcentaje varía considerablemente entre estados. La gráfica 4.6 muestra que sólo dos entidades (Estado de México y Baja California) financiaron con recursos propios al menos la mitad de su gasto en educación durante 2007. Por cada peso que la Federación asignó ese año al presupuesto para educación, esas entidades aportaron un peso.

En las 29 entidades restantes el gasto federal es la principal fuente de financiamiento, y en nueve representa más de 80% del gasto total en educación. Destacan Oaxaca y Chiapas, las entidades con menor índice de desarrollo humano (IDH), pero sobre todo esta última, pues por cada peso que recibió de la Federación en ese año sólo aportó un centavo adicional para financiar la educación pública.

### Desigualdades en educación

Para evaluar la distribución de logros educativos elementales puede usarse la escolaridad de la población como medida de acervo, pues refleja la incidencia acumulada de las políticas públicas en el sector. También puede emplearse la asistencia escolar que, por ser un flujo, indica el beneficio corriente de esas políticas.

Al examinar la escolaridad, algunos estudios han descubierto avances y contrastes en la distribución de la educación en México. Por ejemplo, con información censal, Martínez Rizo (2002) analizó la escolaridad promedio de las entidades federativas en las últimas cuatro décadas del siglo XX y encontró que el promedio nacional aumentó de 3.4 años en 1970 a 7.5 en 2000 (ver cuadro 4.4). Sus datos confirman la existencia de notorias desigualdades regionales y entre grupos de población. Por ejemplo, el Distrito Federal ha mostrado históricamente los niveles de escolaridad más altos y Chiapas los más bajos.

Sus estimaciones también muestran una brecha de educación que favorece a la población masculina. En el año 2000, Chiapas, Oaxaca y Guerrero no sólo tenían los menores niveles de escolaridad promedio, sino también las mayores diferencias por género.

Una estimación más reciente de la SEP (2009) muestra un promedio nacional de escolaridad de 8.3 años y presenta un panorama actualizado de estas diferencias regionales (ver mapa

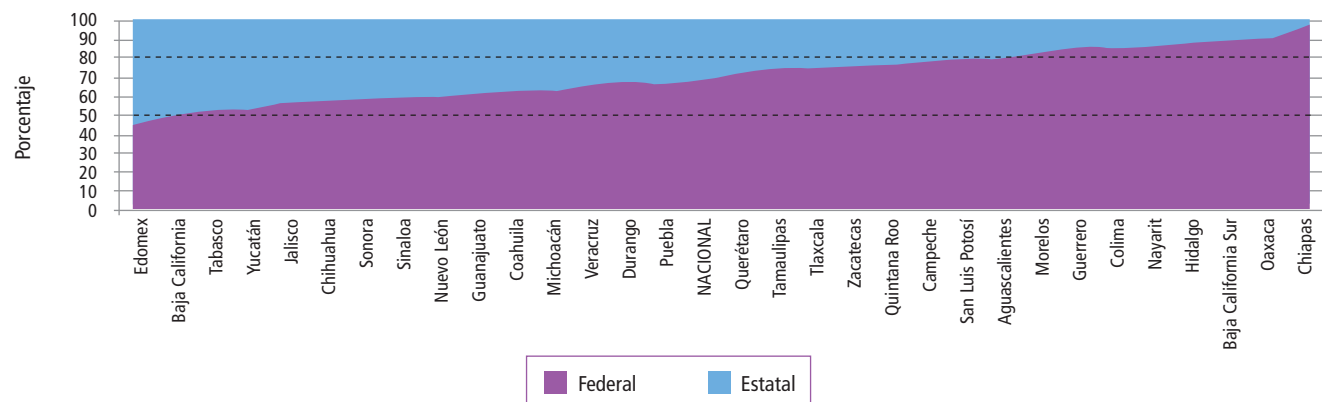
Cuadro 4.3 Información de escuelas a las que acuden niños de entre 6 y 14 años por grupo de edad y gasto per cápita, 2002

Grupo de edad y de gasto per cápita	Escuela con electricidad	Escuela con excusado	Escuela con computadora	Proporción computadoras por alumnos	Escuela con pisos limpios	Escuela con biblioteca	Proporción de libros por alumnos	Número de aulas	
6 – 7 años	Grupo 1	97.8	82.0	13.7	0.02	64.5	30.9	2.1	10.5
	Grupo 2	94.4	86.4	17.6	0.02	73.3	40.0	1.4	10.6
	Grupo 3	96.9	92.9	24.4	0.03	82.3	49.6	1.5	12.2
	Grupo 4	99.2	95.9	35.0	0.03	78.9	54.5	1.5	12.7
	Grupo 5	98.3	94.2	41.2	0.06	84.0	45.0	2.9	13.2
8 – 9 años	Grupo 1	98.7	80.7	9.9	0.02	70.0	34.3	2.1	9.8
	Grupo 2	97.4	90.4	21.8	0.02	71.7	45.0	1.6	11.6
	Grupo 3	99.6	91.0	28.5	0.02	81.9	45.3	1.5	12.2
	Grupo 4	98.6	94.0	32.6	0.03	81.1	48.4	2.1	13.1
	Grupo 5	99.5	96.5	28.4	0.05	85.5	45.8	2.9	12.6
10-11 años	Grupo 1	97.8	79.1	10.3	0.02	65.4	31.5	1.8	10.2
	Grupo 2	97.8	89.4	18.5	0.02	78.6	45.8	1.8	10.6
	Grupo 3	98.3	95.7	24.0	0.02	82.3	44.2	1.7	11.7
	Grupo 4	99.1	92.8	29.0	0.03	79.5	50.2	2.0	12.1
	Grupo 5	99.0	94.2	32.2	0.06	87.8	51.2	2.4	13.1
12-14 años	Grupo 1	98.4	82.8	22.4	0.04	73.1	43.5	3.2	10.2
	Grupo 2	98.5	92.0	38.9	0.03	82.6	54.3	3.1	11.7
	Grupo 3	99.1	95.3	52.2	0.04	82.0	58.3	2.9	13.9
	Grupo 4	99.1	96.3	56.3	0.04	83.4	60.9	3.6	15.1
	Grupo 5	99.1	97.7	58.2	0.05	88.6	63.5	5.0	14.7
TOTAL	Grupo 1	98.2	81.1	14.6	0.03	68.9	36.0	2.4	10.2
	Grupo 2	97.5	90.2	26.7	0.03	77.6	47.9	2.2	11.3
	Grupo 3	98.7	94.1	35.6	0.03	82.1	50.4	2.1	12.7
	Grupo 4	99.0	94.8	41.1	0.04	81.3	54.5	2.6	13.6
	Grupo 5	99.1	96.1	42.8	0.05	87.1	53.9	3.8	13.6

Fuente: Parker (2008) con información de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVH-1).

Nota: El grupo relativamente más pobre según gasto per cápita es el grupo 1; el grupo 5 es el grupo con mayores recursos.

Gráfica 4.6  
Composición del gasto público total en educación por estado, 2007



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de DGPP.

Nota: No incluye el gasto municipal ya que sólo se cuenta con información de seis estados. Este gasto representó en conjunto menos del 1% del gasto en educación total.

4.1). El Distrito Federal, Nuevo León y Coahuila son las entidades con los mayores niveles de escolaridad. En el otro extremo están Michoacán, Oaxaca y Chiapas, esta última con una escolaridad equivalente a 60% de la que se logra en el Distrito Federal. Mientras en la capital del país el promedio de escolaridad equivale al primer año de educación media superior, en Chiapas apenas llega a sexto año de primaria. Destaca el hecho de que sólo en 25%

de las entidades la escolaridad promedio rebasa a la educación básica, y persisten las brechas entre el norte y el sur del país.

Un análisis similar, elaborado con base en la distribución del ingreso a partir de encuestas de hogares, confirma los avances e ilustra otra faceta de estas desigualdades. Entre 1992 y 2002 se observaron incrementos generalizados de escolaridad en todos los deciles de ingreso. Sin embargo, mientras el 10% de la población con mayor ingreso obtuvo una educación equivalente al tercer año de bachillerato, la del decil de menor ingreso apenas llegó a tercer año de primaria (ver cuadro 4.5). En este caso, la diferencia en años de escolaridad entre los extremos de la distribución tampoco se redujo, pues pasó de ocho años en 1992 a 8.3 en 2002. En 2006, 9.4 años separaban a la población adulta que se ubicaba en esos extremos de la distribución. Las brechas de escolaridad entre ricos y pobres en México se ubican entre las más grandes de América Latina y han aumentado en décadas recientes (Scott 2009a). Aunque las distancias absolutas entre los extremos de la distribución crecieron, las relativas se han reducido de manera significativa, como lo muestran el índice de Gini y el cociente de escolaridad entre los extremos de la distribución (ver cuadro 4.5).

Además del crecimiento de la escolaridad promedio del país, Scott (2009a) encontró una reducción de 21% en su coeficiente de concentración (CC) durante el periodo 1984-2006. Este indicador (que toma un valor de 1 si la distribución de una variable se concentra en el grupo de población más rico, y de -1 si esto ocurre en el grupo más pobre) muestra que, en términos relativos, existe una tendencia que favorece la acumulación de escolaridad en los

**Cuadro 4.4 Escolaridad promedio en las entidades de la República Mexicana, 1970-2000**

Entidad	1970	1980	1990	2000	2000	
					Hombre	Mujer
Aguascalientes	3.51	5.31	6.84	8.00	8.20	7.83
Baja California	4.26	6.51	7.82	8.30	8.42	8.17
Baja California Sur	4.00	6.10	7.57	8.34	8.40	8.27
Campeche	3.11	5.09	6.00	7.03	7.34	6.73
Chiapas	1.77	3.18	4.33	5.36	5.87	4.87
Chihuahua	3.90	5.64	6.99	7.76	7.80	7.72
Coahuila	4.08	6.07	7.41	8.44	8.60	8.30
Colima	3.29	5.28	6.79	7.68	7.78	7.58
Distrito Federal	5.71	7.61	8.95	9.64	10.07	9.26
Durango	3.32	5.07	6.35	7.35	7.38	7.32
Guanajuato	2.22	4.10	5.43	6.36	6.60	6.16
Guerrero	1.85	3.88	5.24	6.13	6.47	5.82
Hidalgo	2.23	4.23	5.64	6.68	6.93	6.45
Jalisco	3.38	5.43	6.69	7.57	7.76	7.40
Estado de México	3.20	5.89	7.26	8.07	8.43	7.73
Michoacán	2.19	4.19	5.54	6.23	6.37	6.10
Morelos	3.19	5.63	6.94	7.78	7.98	7.59
Nayarit	2.93	4.74	6.35	7.28	7.21	7.34
Nuevo León	4.76	6.82	8.12	8.94	9.19	8.69
Oaxaca	1.85	3.43	4.62	5.63	6.08	5.24
Puebla	2.69	4.50	5.83	6.73	7.08	6.41
Querétaro	2.26	4.25	6.21	7.56	7.91	7.24
Quintana Roo	2.92	4.98	6.57	7.82	8.14	7.48
San Luis Potosí	2.54	4.45	5.95	6.89	7.02	6.78
Sinaloa	3.16	5.36	6.89	7.66	7.66	7.65
Sonora	4.04	5.98	7.51	8.22	8.24	8.20
Tabasco	2.72	4.49	6.12	7.17	7.52	6.83
Tamaulipas	3.86	5.81	7.18	8.11	8.27	7.95
Tlaxcala	3.02	5.15	6.60	7.65	7.94	7.38
Veracruz	2.67	4.56	5.62	6.44	6.72	6.19
Yucatán	2.92	4.96	5.89	6.86	7.18	6.56
Zacatecas	2.61	4.02	5.50	6.49	6.53	6.45
<b>NACIONAL</b>	<b>3.38</b>	<b>5.44</b>	<b>6.65</b>	<b>7.49</b>	<b>7.76</b>	<b>7.24</b>
Gini nacional	0.55	0.43	0.39	0.35	0.34	0.36
Max/Min	3.23	2.39	2.07	1.80	1.72	1.90

Fuente: Martínez Rizo (2002).

**Cuadro 4.5 Indicadores de desigualdad educativa en México, 1992-2002**

Decil	1992	1994	1996	1998	2000	2002
<b>Escolaridad promedio por decil de ingreso</b>						
I	2.82	2.65	3.04	3.10	3.10	3.54
II	3.97	3.94	4.55	4.44	4.89	4.75
III	4.91	4.91	5.42	5.67	5.81	5.72
IV	5.48	5.74	6.20	6.06	6.38	6.31
V	6.23	6.24	6.89	6.72	7.08	6.72
VI	6.40	6.66	7.44	7.50	7.63	7.21
VII	7.27	7.27	8.06	7.83	8.53	7.78
VIII	7.78	7.94	8.95	8.73	9.16	8.54
IX	9.07	9.29	10.57	9.83	10.15	9.60
X	10.80	11.12	12.07	11.83	12.50	11.87
<b>Medición de la desigualdad (años de escolaridad)</b>						
Gini	0.228	0.224	0.231	0.231	0.221	0.207
C. V.	1.37	1.40	1.26	1.09	1.63	1.87
Theil	0.067	0.067	0.073	0.065	0.078	0.063
Max/Min	3.83	4.19	3.97	3.81	4.03	3.35

Fuente: De la Torre y Moreno (2004).

**Mapa 4.1**

Grado promedio de escolaridad. Ciclo escolar 2008-2009



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en SEP (2009).

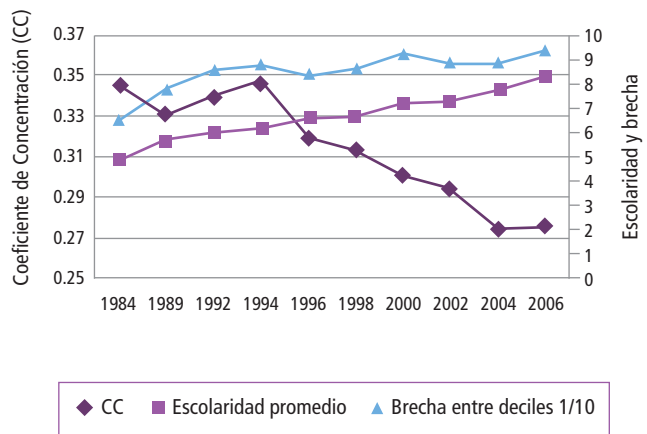
estratos de menores ingresos (ver gráfica 4.7). Lo anterior sugiere que buena parte de los avances redistributivos está asociada al crecimiento de la cobertura de educación básica en los deciles de menores ingresos.

La evidencia internacional complementa este panorama. Con información de encuestas de hogares en seis países, Székely (2005a) muestra la evolución de la escolaridad promedio de la población según su año de nacimiento (ver gráfica 4.8). Así, mientras el nivel de educación de las personas nacidas en 1930 era muy similar en México, Brasil y Nicaragua, las generaciones nacidas 40 años después en México tienen un nivel de escolaridad considerablemente superior al de los otros dos países. A pesar de ello, la distancia respecto de Taiwán y Corea del Sur no se redujo: para las generaciones nacidas en 1930 la brecha de escolaridad entre México y esos dos países era cercana a 2.7 años; 40 años después se incrementó a tres y 3.5 años, respectivamente.

Esta primera evaluación muestra aumentos generalizados de escolaridad que resultan modestos comparados con los de otros países, y se han caracterizado por desigualdades entre grupos de ingresos, regiones y sexos.

**Gráfica 4.7**

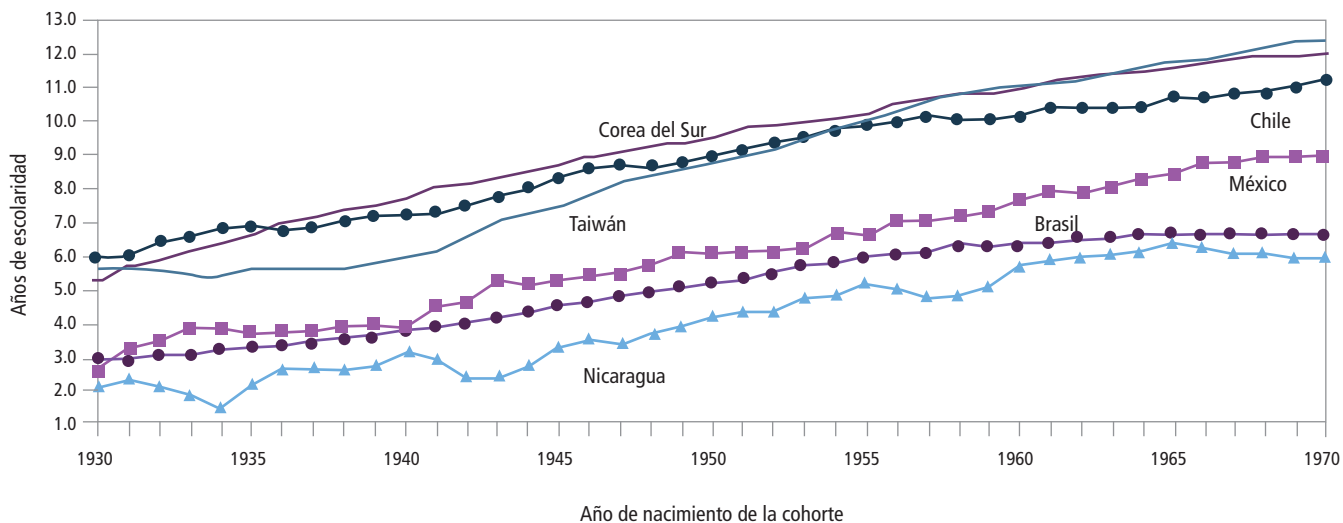
Evolución de la desigualdad de educación en México, 1984-2006



Fuente: Scott (2009a) con información de la ENIGH.

**Gráfica 4.8**

Años de escolaridad por año de nacimiento de la cohorte



Fuente: Székely (2005a).

Como se apuntó, la asistencia escolar puede emplearse como indicador de incidencia, en este caso del beneficio corriente de las políticas públicas de educación. Scott (2009a) comparó deciles de ingreso con información de 2006 y descubrió que a pesar de que México estaba cerca de lograr la cobertura universal en educación básica, su distribución estaba lejos de ser equitativa en los niveles subsecuentes. Esto es particularmente notorio en la educación media superior, pero sobre todo en la educación superior, donde menos de 5% de la población del estrato más pobre en edad de cursar esos estudios se encontraba matriculado. Además, se observa una importante participación privada en la provisión de servicios educativos en los deciles de mayores ingresos, lo que también podría reflejar desigualdades adicionales en el acceso y la calidad de la educación (ver gráfica 4.9).

Cuando se realiza este ejercicio y se incluyen la edad y el grado de desarrollo humano (ver gráfica 4.10), se observa una brecha entre jóvenes que provienen de hogares con niveles intermedios y bajos de desarrollo humano (IDH menor a 0.80), respecto de aquéllos que provienen de hogares con altos niveles de desarrollo humano (IDH mayor o igual a 0.80).<sup>5</sup> Esta diferencia, que comienza en edades propias para la educación secundaria, se amplía conforme aumenta la edad. Esto puede ser indicativo de las presiones que enfrenta la población joven que proviene de hogares con niveles bajos e intermedios de desarrollo humano para incorporarse al mercado laboral.

Esta tendencia persiste al analizar la matriculación por sexo: la tasa de hombres que cursan educación superior es mayor a la de mujeres (ver cuadro 4.6). Nuevamente se observa que la tasa de matriculación de jóvenes en edad de cursar estudios de educación media superior sigue siendo muy baja. En 2008, uno de cada dos jóvenes provenientes de hogares con IDH alto cursaba estudios de educación superior, proporción que se reducía a casi uno de cada cinco jóvenes de hogares con IDH medio y bajo. Las cifras correspondientes a las mujeres son ligeramente menores.

## LA INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

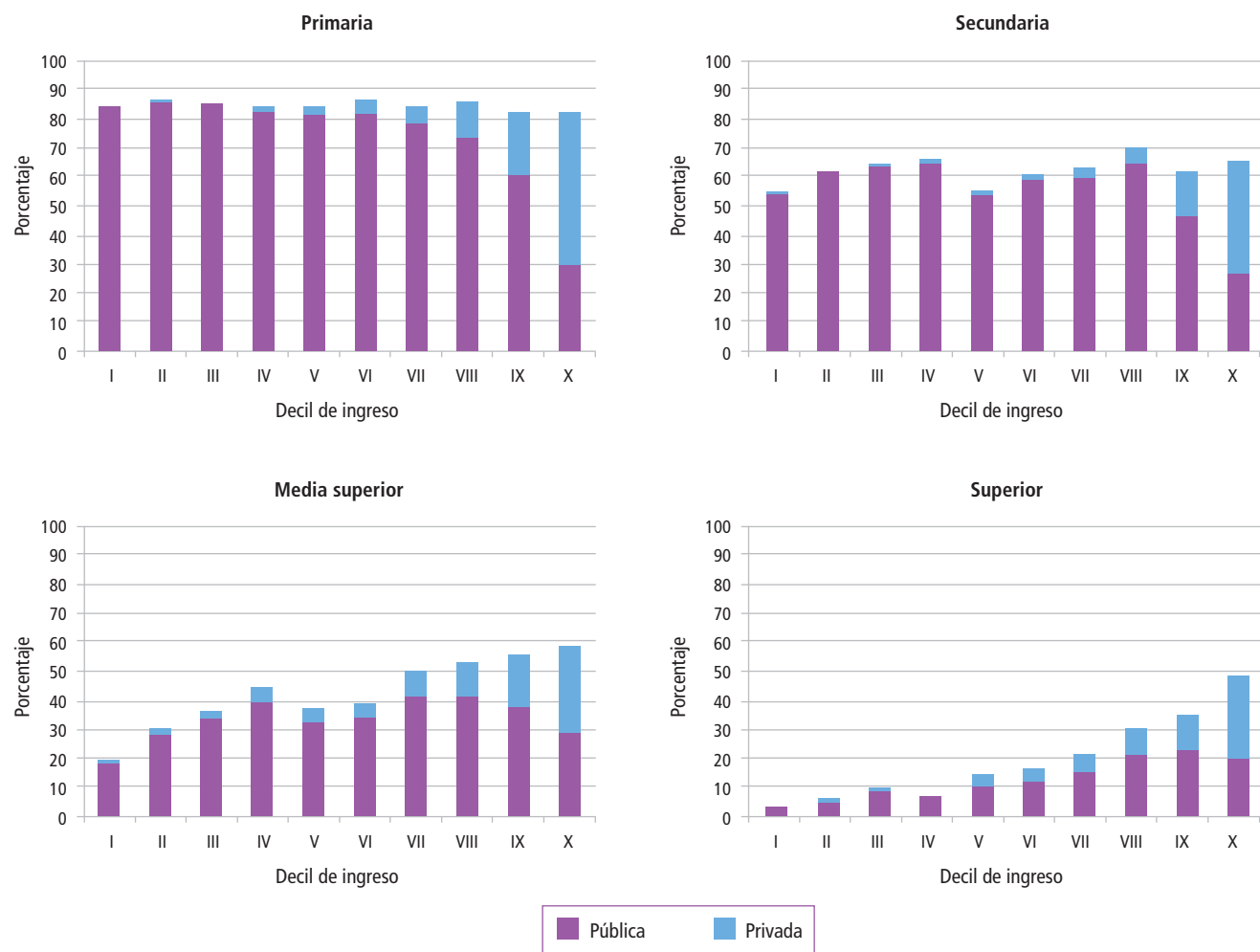
Una de las primeras condiciones para la equidad en educación es la igualdad de acceso (Demeuse et al. 2005). Las personas deben tener iguales oportunidades de contar con los servicios educativos a los que tienen derecho. Una manera de evaluar esta condición es identificar la infraestructura y el personal educativo a los que se puede recurrir y los procedimientos para contar con ellos. En la práctica, la matriculación y la asistencia escolar muestran el acceso efectivamente utilizado y son una medida aproximada del potencial de acceso.

La igualdad de circunstancias y los medios de aprendizaje son una segunda condición de la equidad en educación (Demeuse et al. 2005). En principio, deben asignarse recursos iguales para actividades de enseñanza-aprendizaje iguales a todos aquéllos que tengan acceso al sistema escolar. Sin embargo, cuando un

<sup>5</sup> Para consultar la metodología de construcción del IDH de hogares e individuos vea nota técnica 5 al final de este informe.

**Gráfica 4.9**

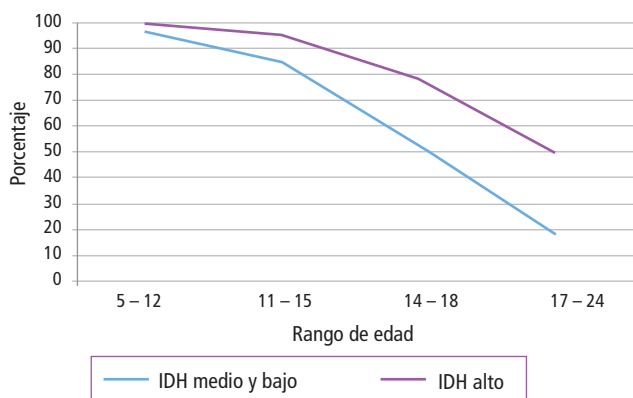
Cobertura del sistema educativo nacional de la población en edad escolar, 2006



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2006).

**Gráfica 4.10**

Porcentaje de asistencia escolar por grupos de edad según IDH del hogar, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH 2008.

**Cuadro 4.6** Tasa de matriculación por sexo, edad y grado de desarrollo humano, 2008

Rango de edad	IDH medio y bajo		IDH alto	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
5-12	95.51	96.04	99.37	99.45
11-15	81.93	84.89	94.77	94.96
14-18	48.71	50.68	77.41	77.30
17-24	15.96	14.54	49.90	48.59

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).



grupo de personas entra al proceso educativo en desventaja, particularmente por acciones o situaciones sobre las que no tiene control, se justifica emprender acciones y liberar recursos para compensar esas diferencias. Un recuento de los medios que están al alcance de la comunidad educativa para llevar a cabo sus tareas y compensar desventajas permite medir en forma aproximada este tipo de equidad. En la práctica, el gasto dedicado a cada alumno, según sus requerimientos, puede mostrar el valor aproximado de este factor.

La equidad educativa va más allá de estos elementos; sin embargo, la distribución del gasto público es un primer indicador de la equidad en las condiciones de acceso y de la disponibilidad de medios de aprendizaje. Si este gasto se dirige preferencialmente a brindar oportunidades de educación donde antes no existían (por ejemplo, en zonas de baja matriculación por falta de escuelas o maestros) o en zonas donde la población entra en condiciones desventajosas al sistema educativo (por rezagos acumulados en la propia educación o por bajos niveles de desarrollo en general), entonces hay elementos de equidad educativa.

Con base en estas consideraciones, a continuación se analiza la distribución del beneficio imputado del gasto público en educación con información de hogares en el periodo 1992-2006 a partir de tres criterios complementarios de carencia: ingreso, desigualdad en educación y desarrollo humano.<sup>6</sup> También se examina la distribución de recursos públicos entre las entidades federativas y se contrastan con las que podrían proponerse bajo distintas perspectivas de necesidades educativas y su urgencia. Para ello se examina la equidad vertical y horizontal del gasto público en educación.

### Progresividad del gasto y distribución del ingreso

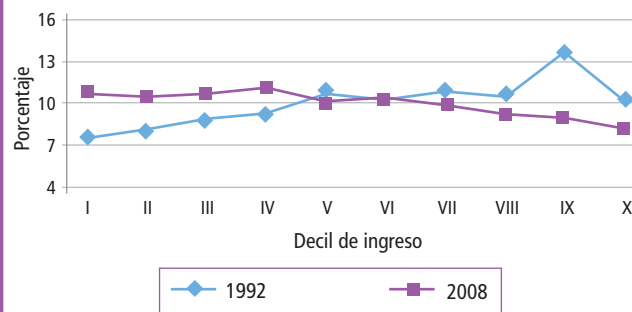
El ingreso es una poderosa vía de acceso a un conjunto amplio de satisfactores. De acuerdo con Parker (2008), las diferencias de ingreso permiten predecir la eventual asistencia escolar de los niños. Por ejemplo, el ingreso puede ser un indicador de mayor capacidad de gasto privado en educación, de mayor escolaridad de los padres (también de mayor disponibilidad de tiempo para involucrarse en el desarrollo educativo de los hijos) o de mayor equipamiento público (infraestructura educativa), dado el lugar de residencia. Estos atributos convierten al ingreso en un primer criterio para evaluar la progresividad del acceso a servicios educativos. Así, el gasto público resultaría regresivo si las personas más ricas reciben los mayores beneficios de este tipo de gasto.

Entre 1992 y 2008 se observó una creciente progresividad del gasto que reciben los hogares según su decil de ingreso (gráfica 4.11). Mientras que en 1992 el 20% de la población con menos ingreso recibía 15.6% del gasto educativo, para 2006 este porcentaje aumentaba a 22.4%. En contraste, los beneficios recibidos por el 20% de hogares más ricos disminuyó de 23.8% en 1992 a sólo 15% en el mismo periodo.

La progresividad del gasto general en educación oculta, sin embargo, situaciones de regresividad que deben detallarse en cada nivel (ver gráfica 4.12). En 2008, y desde 1992, la educación primaria había aumentado su progresividad mientras que la educación secundaria mostraba mayor progresividad debido, en parte, a la expansión de la cobertura que propició su obligatoriedad a partir de 1993. De acuerdo con Mancera (2008), este incremento de la cobertura (de 1992 a 2007 la matrícula de alumnos en escuelas secundarias generales y técnicas aumentó 32% y la de telesecundarias 140%) benefició a los estratos de menores ingresos. En este caso, los primeros tres deciles aumentaron considerablemente su participación a costa del resto donde resalta el aumento observado en el primer decil, cuya participación pasó de 4.1% en 1992 a 13.5% en 2008.

En contraste, el gasto público en educación media superior y superior está lejos de lograr la progresividad alcanzada en educación primaria. La educación media superior ha transitado de un esquema que tendía a favorecer a los estratos de ingreso más alto en 1992, a uno que asigna participaciones crecientes a los deciles de menores ingresos; sin embargo, los mayores beneficios se siguen concentrando en los estratos intermedios. En 1992 las gráficas que ilustraban la asignación de gasto público por deciles de ingreso en la educación media superior mostraban una pendiente positiva. Para 2008 esta línea se convirtió en una “U” invertida; así, el 10% de los hogares con menores ingresos apenas obtuvo en este último año 7.2 de ese gasto público.

**Gráfica 4.11**  
Distribución del gasto público en educación por decil de ingreso, 1992-2008



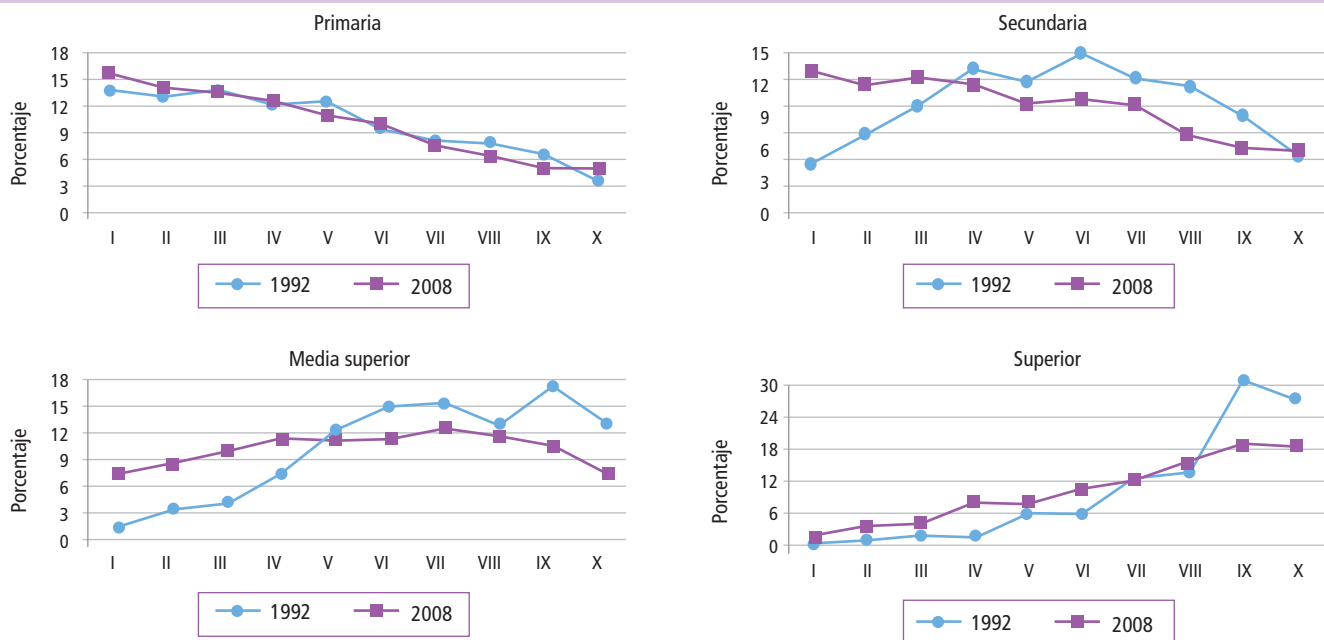
Fuente: Scott (2009a) y Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

<sup>6</sup> Para imputar el beneficio del gasto público en educación a la ENIGH se asigna el gasto por alumno a cada miembro del hogar que acude a una escuela pública, en función del nivel educativo que se curse. Así, el beneficio total que recibe cada hogar es la suma del gasto imputado de todos los miembros del hogar que acuden a la escuela.



**Gráfica 4.12**

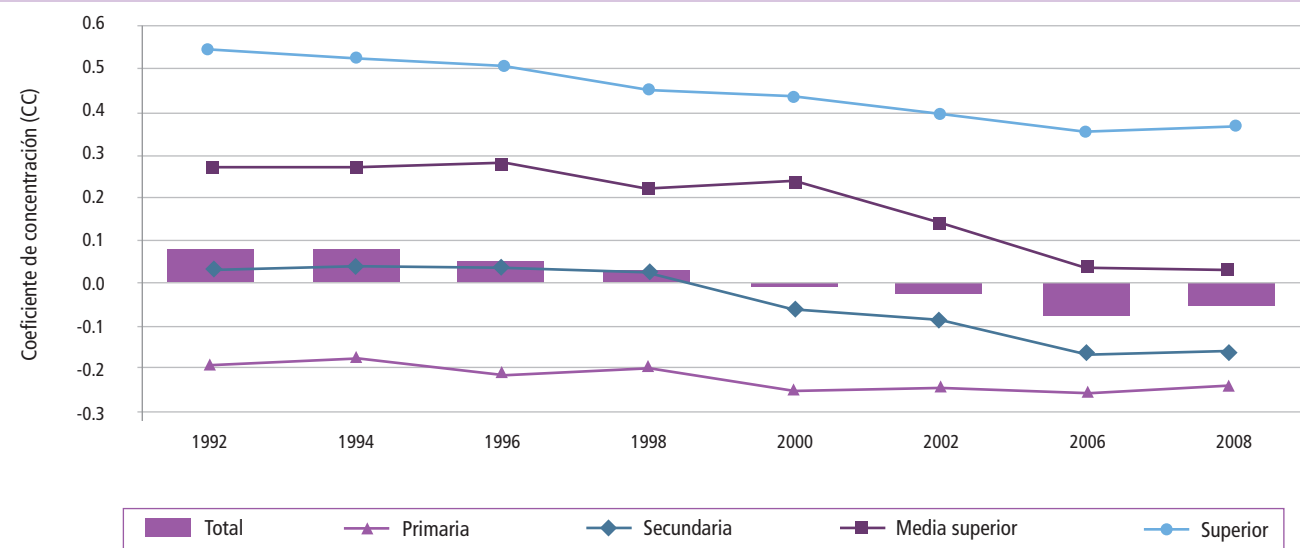
Distribución del gasto por nivel educativo en México, 1992-2008



Fuente: Scott (2009a) y Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH.

**Gráfica 4.13**

Coefficientes de concentración del gasto público por nivel educativo, 1992-2008



Fuente: Scott (2009a) y Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH.

Por su parte, el gasto público en educación superior mostraba en 2008 el mismo grado de regresividad que en 1992, año en que la participación de los primeros deciles era prácticamente inexistente. En 2008, 40% de la población con menores ingresos apenas recibía el equivalente a 14% del gasto total, mientras el 10% de la población de mayores ingresos concentraba 16.2%.

Es probable que los logros en progresividad de la educación media superior se deban a que de 1992 a 2007 la matrícula y el personal docente en este nivel se incrementaron casi 72%, en parte como resultado de una mayor demanda impulsada, entre otros factores, por la ampliación del programa Oportunidades (Mancera 2008). Según este autor, los resultados observados en educación superior obedecen al menos a cuatro factores: 1) escasa cobertura de la educación superior, 2) dificultades para su provisión, 3) falta de calidad de la educación media superior (que genera exclusión por aprovechamiento limitado), y 4) costos directos y de oportunidad (gastos de traslado hacia lugares donde se establecen estas instituciones).

Algunos indicadores complementan esta información (ver gráfica 4.13). El coeficiente de concentración (CC), que se aproxima a un valor de 1 si los beneficios se concentran en el grupo de mayores ingresos, y a -1 si ocurre lo contrario, muestra avances distributivos en educación superior en el periodo 1992-2008, pero los coeficientes de concentración siguen siendo regresivos (CC positivos).<sup>7</sup> La educación media superior pasó de una tendencia claramente regresiva a una neutral (CC de alrededor de cero) a partir del año 2000. La educación secundaria transitó de un esquema ligeramente regresivo en 1992 a uno progresivo (CC negativo), mientras la educación primaria, que ya mostraba progresividad, mantuvo esta tendencia (CC más negativos).

### Progresividad del gasto y necesidades de educación

Otra forma de evaluar la progresividad del gasto público en educación es a partir de las desigualdades educativas que pretende reducir. Al analizar la distribución del gasto en educación por grupos y su relación con una medida de necesidades educativas en la población entre 6 y 24 años (la diferencia entre los años de escolaridad obtenidos y los que corresponderían a la edad que se tiene) se observa que el gasto en educación primaria muestra una correspondencia cercana con las brechas educativas. Al contrario, la educación superior muestra una brecha mayor entre las carencias y la manera en que el gasto público se distribuye. En este nivel, el 10% de la población con menor ingreso acumula

cerca de 15% de las carencias de educación, pero obtiene menos de 5% del gasto público. Entre esos extremos se ubican las asignaciones acumuladas de la educación secundaria y media superior (Scott 2009a).

En contraste, las becas que otorga el programa Oportunidades se asignan de manera preferencial en los estratos con mayores carencias. Así, 20% de la población con menores ingresos, que concentra más de 30% de las carencias educativas, recibe más de la mitad de este gasto (54%), mientras el 20% con mayores ingresos, y con las menores carencias, obtiene menos de 10%.<sup>8</sup> Adicionalmente, las becas son más progresivas en el medio rural que en el urbano y tienen mayor cobertura entre las mujeres (Orozco 2008).

Este panorama aún subestima la desigual distribución de oportunidades entre las personas en edad de estudiar. Por ejemplo, desde los 6 años de edad se observan diferencias importantes en el nivel de capacidad cognitiva según el nivel de ingreso o pobreza (Parker 2009). Es decir, se observan brechas importantes en el potencial de aprendizaje de los menores incluso antes de que puedan detectarse diferencias en la escolaridad formal. Así, además de identificar desigualdades en los logros de educación, es necesario analizar la inequidad subyacente en un conjunto más amplio de oportunidades, tanto propias como familiares.

Para refinar el análisis de progresividad basado en el ingreso o en las desigualdades educativas pueden emplearse el índice de desarrollo humano (IDH) y uno de sus componentes, el índice de educación (IE), como formas alternativas de identificar carencias.<sup>9</sup>

La información que aportan estos indicadores muestra un gasto menos progresivo (ver gráfica 4.14). El gasto en educación preescolar parece ser moderadamente progresivo, ya sea que se mida con base en el ingreso, el IDH o su índice de educación. El gasto en educación primaria es progresivo, aunque menos si se toma en cuenta el índice de educación, mientras la inversión en secundaria y educación media superior muestra regresividad, sobre todo la última, al evaluarla con base en el índice de educación. Sin importar el criterio empleado, el gasto en educación superior es sumamente regresivo; es decir, sus beneficios se concentran en los grupos de mayor ingreso, mayor logro educativo y, en general, en la población con niveles más elevados de desarrollo humano.

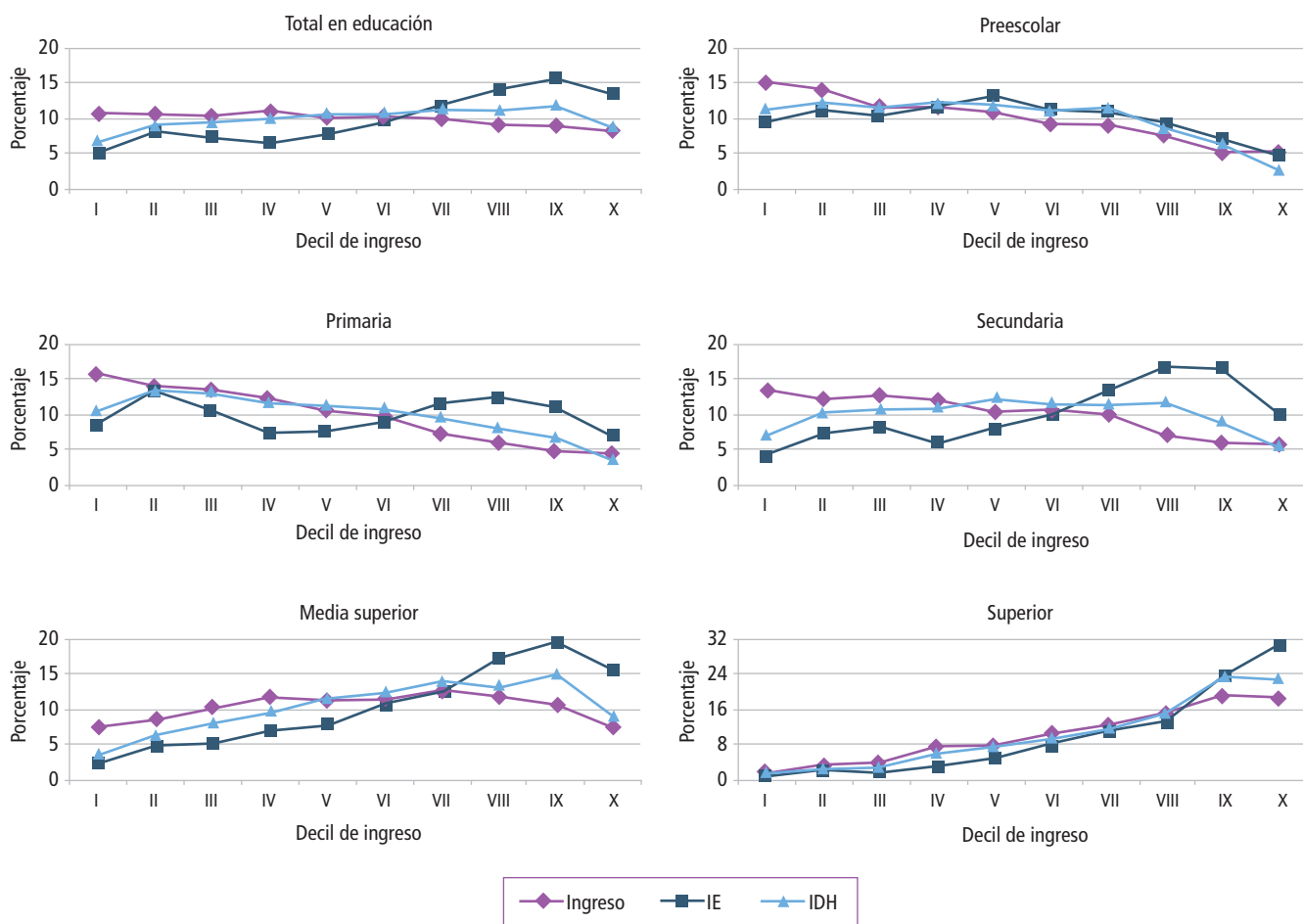
7 El coeficiente de concentración es una medida similar al índice de Gini. Al ordenar la distribución de una variable (en este caso el gasto público) respecto de otra (el ingreso), permite evaluar la concentración de la primera y resumirla en un rango de valores [de -1 a 1] que describe la concentración de beneficios en alguno de los extremos de la distribución de la variable de referencia (ver nota técnica 3).

8 Las becas distintas a Oportunidades cubren una mayor proporción de aquellos grupos con ingresos más altos, pues probablemente se trata de becas de niveles superiores a la educación básica a los que por lo general no tiene acceso la mayor parte de la población de los deciles más bajos (Orozco 2008).

9 El índice de educación del IDH en un hogar capta la brecha educativa entre el logro que obtiene cada uno de sus miembros respecto a un valor normativo considerado máximo; este referente es sensible a la edad (De la Torre y Moreno 2010). Por su parte, el IDH, al constituir una medida sinóptica de la libertad individual, resume información sobre las capacidades individuales básicas en las dimensiones de ingreso, salud y educación (en este caso, con información de todos los miembros de un hogar). Por esta razón, el IDH puede constituir una medida más completa sobre desarrollo a nivel individual.

**Gráfica 4.14**

Distribución del gasto público en educación según ordenamiento, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

Los coeficientes de concentración para cada tipo de gasto según el indicador de necesidades utilizado ilustran esta situación (ver gráfica 4.15).

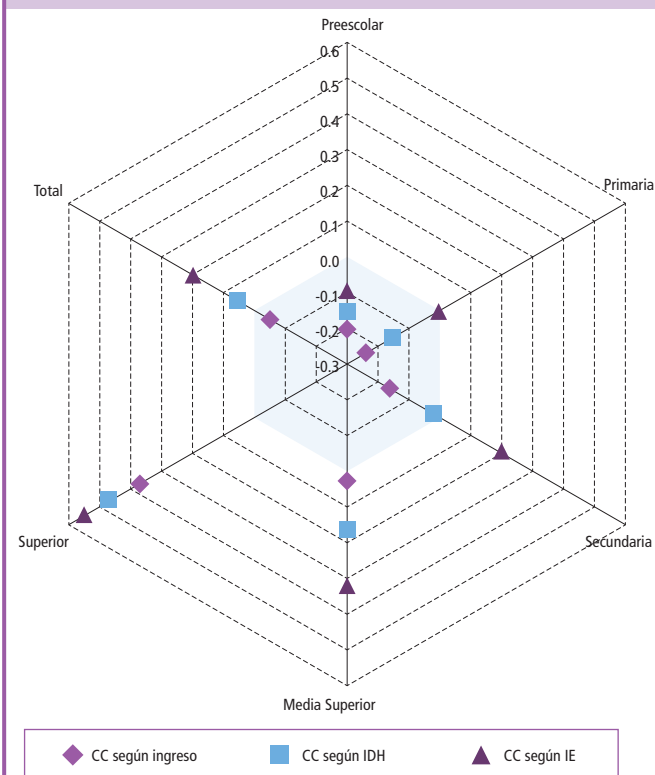
En cuanto a la distribución del gasto federal, según el subíndice de educación por entidad federativa se observa una progresividad ligeramente menor en el nivel básico. Con información agregada el 24% de este gasto se asigna al 19% de la población nacional, ubicada en los 4 estados con menor PIB per cápita del país (Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz); mientras que en educación media superior se observa una regresividad importante, pues se asigna sólo 6% a ese grupo. La educación superior resulta prácticamente neutral, con una asignación de 19% del gasto a los estados mencionados.<sup>10</sup> Un resumen de estos resultados se observa con el CC (ver gráfica 4.16).

Si se examina el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), que se ha convertido en el principal instrumento del gasto educativo federal en los estados, es posible analizar no sólo su progresividad actual según la Ley de Coordinación Fiscal, sino también compararla con la distribución que ésta habría generado antes de su modificación, en 2007. Mientras la ley anterior transfería recursos a los estados con base en una fórmula esencialmente inercial, la ley más reciente buscó equiparar gradualmente las aportaciones del FAEB federal por alumno entre estados. Los resultados muestran que al distribuir únicamente los fondos existentes (y no los adicionales) para tratar de igualar las aportaciones, se produce una redistribución fuertemente regresiva del gasto educativo federal (ver cuadro 4.7).

Las estimaciones muestran que con la modificación de esa ley los 10 estados con menor IDH pierden una cuarta parte de las participaciones que habrían recibido del FAEB según la ley

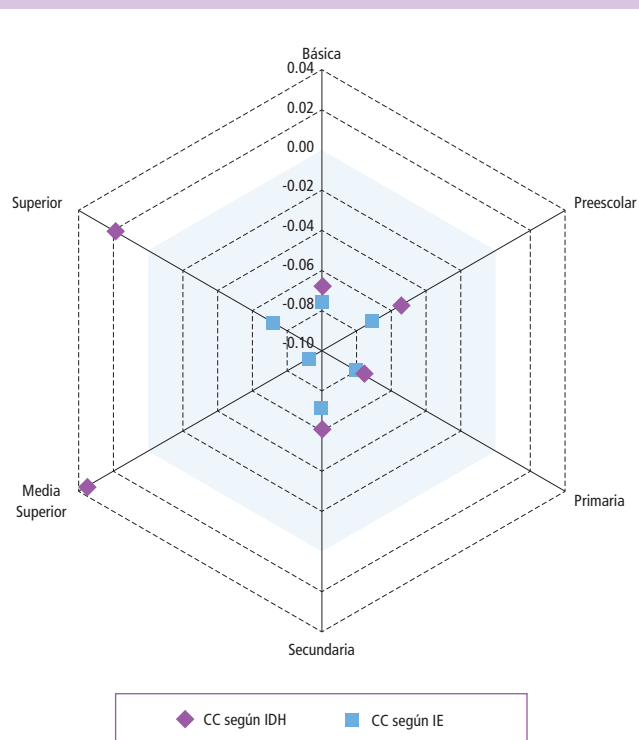
<sup>10</sup> Una asignación similar se observa con en el ordenamiento por IDH.

**Gráfica 4.15**  
Coeficiente de concentración (CC) por niveles educativos, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.  
Nota: El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

**Gráfica 4.16**  
Coeficiente de concentración (CC) del gasto total en educación entre entidades federativas, 2007



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.  
Nota: No incluye al Distrito Federal. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

**Cuadro 4.7 Distribución del FAEB entre las entidades federativas según el índice de desarrollo humano 2008 (%)**

Grupos de entidades	Ley vigente (2007 - 2008)	Ley anterior <sup>1</sup>	Fórmula para la equidad <sup>2</sup>	Ley vigente-Ley anterior	Fórmula para la equidad-Ley anterior
10 entidades con menor IDH	31.1	41.4	42.1	-10.4	0.7
11 entidades con IDH intermedio	47.4	35.0	37.4	12.4	2.3
10 entidades con mayor IDH	21.5	23.6	20.6	-2.1	-3.0
Total	100	100	100	0.0	0.0

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

1. Distribución de los recursos correspondientes al FAEB para el Ejercicio Fiscal 2008 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 2008.

2. Según este criterio, en el caso de dos entidades con los mismos costos de provisión de los servicios, aquella con menos recursos propios recibirá más aportaciones federales que aquella con mayores posibilidades financieras.

Nota: El FAEB es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo 33.

anterior (ver gráfica 4.17). Una fórmula alternativa (Mancera 2008), con base en los costos relativos de prestación de servicios y las posibilidades financieras de los estados,<sup>11</sup> muestra que la participación de estas entidades sería 0.68% superior a la que habría arrojado la ley anterior.<sup>12</sup> Este aparente desequilibrio se ha agravado con la disminución del gasto destinado a programas compensatorios operados por Conafe, orientados a expandir la oferta educativa en zonas marginadas. La participación de dichos programas en el gasto educativo federal se ha reducido recientemente (Mancera 2008) (ver recuadro 4.2).

### Equidad vertical y horizontal del gasto educativo

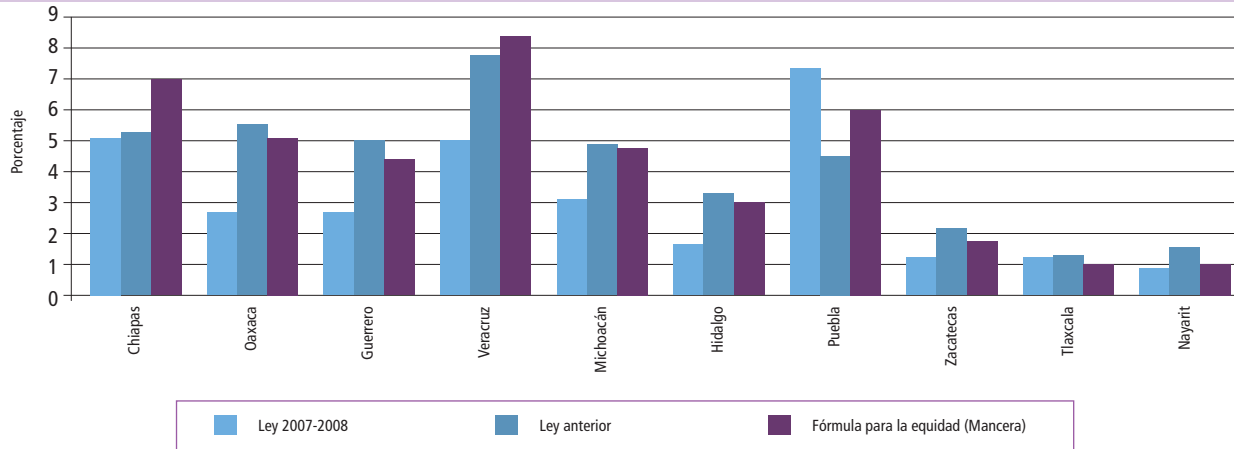
El IDH, como indicador de logros y carencias individuales, permite estimar la equidad vertical del gasto al ir más allá de lo que muestra el coeficiente de concentración, que si bien ha

11 Considerando el Fondo Federal de Participaciones que se asigna mediante el Ramo 28 del PEF.

12 De acuerdo con el autor, las decisiones educativas que se acumularon a lo largo de los años, en lo esencial respondieron a criterios de equidad (Mancera 2008, 21).

**Gráfica 4.17**

Distribución del FAEB 2008 entre las 10 entidades con menor IDH según criterios alternativos (%)



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

Nota: El FAEB es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo 33.

Distribución de los recursos correspondientes al FAEB para el Ejercicio Fiscal 2008 publicada en el Diario Oficial de la Federación, 07 de enero de 2008.

#### Recuadro 4.2

#### Presupuesto de programas compensatorios para escuelas marginadas

En el análisis sobre la equidad del gasto educativo federal en educación no pueden dejarse de lado los programas compensatorios operados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), pues constituyen la asignación más importante de recursos federales para las escuelas marginadas. El objetivo principal de los programas compensatorios es el fortalecimiento de la oferta educativa. Estos programas buscan contrarrestar, por medio de compensaciones en inversión física, recursos humanos y apoyos directos a la escuela y a los alumnos, la situación de desventaja de los centros escolares rurales e indígenas.

Los programas compensatorios de Conafe son los siguientes:

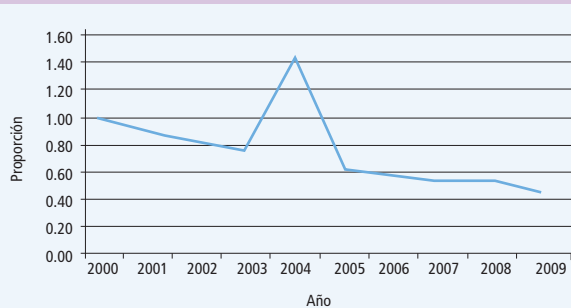
1. Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE 1992-1996)
2. Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI 1993-1997)
3. Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB 1994-2001)
4. Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2001)
5. Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB 1998-2007)

No obstante y pese a su relevancia, el impacto de los programas compensatorios ha disminuido en los años recientes: el presupuesto asignado cayó de \$3,668.4 millones de pesos en

2000 a \$2,387.0 millones de pesos en 2008 (en pesos del año 2009). Como proporción del gasto educativo federal, los fondos canalizados a los programas compensatorios disminuyeron de 1.0% en el año 2000 a 0.54% en 2008. De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, tal proporción descenderá 8% respecto a la de 2008. La gráfica siguiente muestra, con la excepción de 2004, esta tendencia a la baja.

**Gráfica 1**

Gasto real en programas compensatorios como proporción del gasto educativo federal<sup>1</sup>



Fuente: Mancera (2008).

Nota: 1. Incluye los recursos del Ramo 11, Ramo 25 y los fondos para educación del Ramo 33.

Fuente: Mancera (2008).

servido para clasificar el gasto en progresivo, neutral o regresivo, refleja de manera limitada su equidad. Así, es posible calcular la distancia entre el gasto observado en educación con el que se asignaría siguiendo criterios normativos como los descritos en el capítulo 2 ( $e = 2$ ,  $e = 3$  y asignación según rezagos en el índice de educación, IE). Desde esta perspectiva, las asignaciones del gasto en educación también distan de promover una mayor equidad.

El principio de equidad vertical señala que la gente debe ser tratada de manera diferente, en función de sus necesidades. Para estimar la equidad vertical se calcula la diferencia entre el coeficiente de concentración del gasto público observado y el coeficiente de concentración del gasto asignado con base en las carencias educativas, las cuales se obtienen a partir de tres criterios.<sup>13</sup> A este indicador se le conoce como índice de equidad vertical (IEV) y puede asumir valores en un rango que va de -2 a +2.

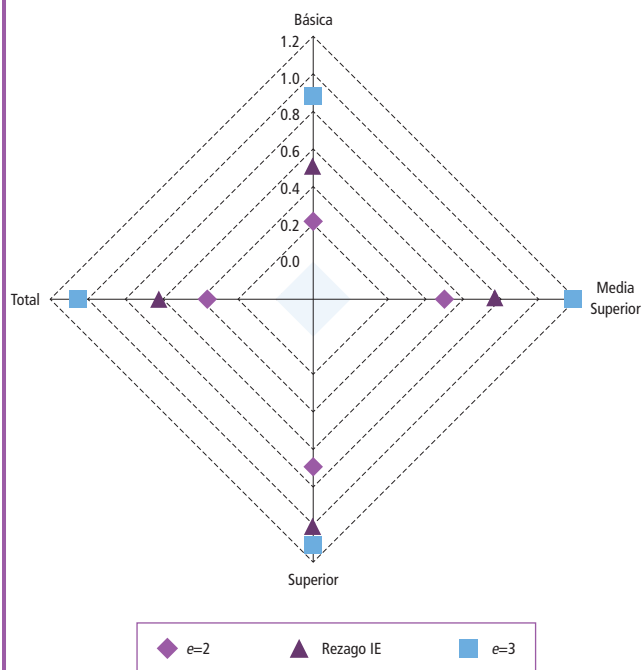
Cuando el IEV tiene valor positivo, el gasto público favorece a las personas con mayores logros educativos. Si la asignación del gasto es exactamente proporcional a las necesidades, el IEV tiene un valor de cero; cuando su valor es negativo, el gasto público se concentra en las personas con las mayores carencias.

La gráfica 4.18 muestra el IEV del gasto público en educación por hogares. Todos los niveles de educación presentan IEV mayores a cero, lo cual indica que su distribución se asigna en proporción inversa a las necesidades de educación de las personas. La educación superior es la que muestra los mayores sesgos en estos términos (sus IEV son los más lejanos del origen). Así, la distribución agregada del gasto educativo presenta un sesgo a favor de las personas más educadas.

Un análisis similar puede hacerse para calcular la distribución del gasto en educación en los estados (ver gráfica 4.19). Los resultados muestran una menor regresividad en todos los niveles educativos, e incluso progresividad con los criterios de equidad menos exigentes. Este resultado y el anterior muestran que el problema de asignación no es tanto entre las entidades federativas como al interior de ellas.

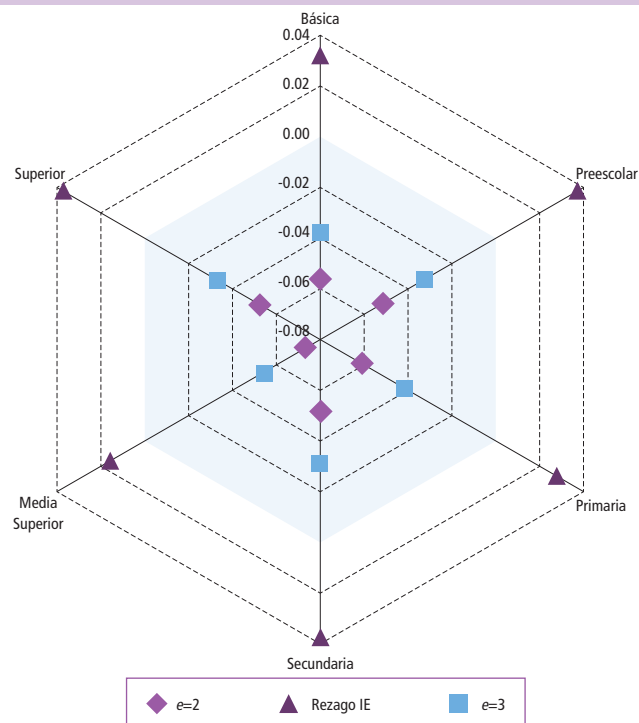
La equidad horizontal (gastos iguales para personas con las mismas necesidades) puede medirse mediante el coeficiente de concentración de la diferencia entre el gasto observado y el que corresponde a las carencias de educación en cada decil de ingreso (ver nota técnica 7). Este índice de equidad horizontal (IEH) puede detectar si personas o grupos con iguales necesidades reciben el mismo monto de recursos o si existe un sesgo en favor de quienes tienen más o menos ingresos. Cuando poblaciones con iguales necesidades reciben un monto de gasto público idéntico, el IEH equivale a cero. Cuando los más ricos obtienen más beneficios

**Gráfica 4.18**  
Índice de equidad vertical (IEV) del gasto público en educación por hogares



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.  
Nota: Los indicadores de carencias del nivel superior se construyeron tomando en cuenta sólo el índice de educación de las personas menores de 50 años. Un menor índice de equidad vertical corresponde a una mayor equidad en el rubro. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

**Gráfica 4.19**  
Índice de equidad vertical (IEV) del gasto en educación en los estados, 2007

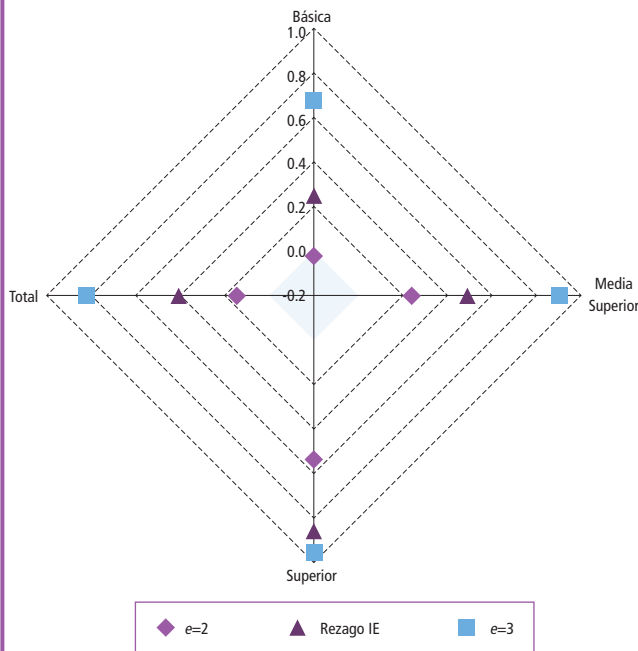


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.  
Nota: Incluye sólo información estatal. Un menor índice de equidad vertical corresponde a una mayor equidad en el rubro. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

13 Identificación: 1) con base en un proceso de optimización con parámetros de aversión a la desigualdad ( $e = 2$ ,  $e = 3$ ), y 2) con el criterio de asignación proporcional respecto de carencias educativas; es decir, según rezago educativo. Para más detalles consultar nota técnica 6 al final de este informe.

**Gráfica 4.20**

Índice de equidad horizontal (IEH) del gasto público en educación por hogares

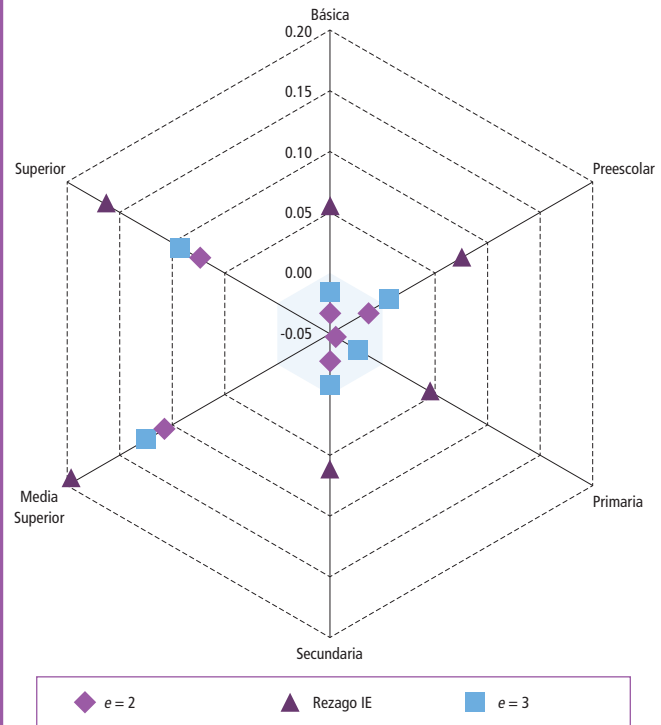


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

Nota: Los indicadores de carencias del nivel superior se construyeron tomando en cuenta sólo el índice de educación de las personas menores de 50 años y eliminando dos observaciones atípicas. A menores valores del IEH mayor equidad. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

**Gráfica 4.21**

Índice de equidad horizontal (IEH) del gasto en educación en los estados, 2007



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

Nota: Incluye sólo información estatal. A menores valores del IEH hay mayor equidad en el rubro. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

de los esperados de acuerdo con sus necesidades, el IEH tiene un valor positivo, y cuando el sesgo distributivo favorece a los pobres, el valor del IEH es negativo.

La gráfica 4.20 muestra el IEH del gasto público por niveles educativos de acuerdo con tres criterios para identificar la profundidad de las carencias. La educación básica presenta un sesgo hacia quienes tienen menores ingresos, aunque sólo de acuerdo con el criterio de asignación de necesidades de  $e = 2$ , pues según los otros otorga mayores beneficios a las personas con mayores ingresos en iguales condiciones de necesidad.

La educación media superior y superior presentan IEH positivos con cualquiera de los tres criterios de asignación de necesidades, lo que significa que en condiciones iguales de necesidad se proporcionan más recursos a quienes tienen más ingresos.<sup>14</sup> El mayor IEH se observa con el criterio  $e = 3$ , lo cual refleja que en estos niveles educativos casi todo el gasto público se usa para apoyar a las personas que se encuentran en las mejores condiciones socioeconómicas. El gasto agregado en educación presenta sesgos en todos los casos en favor de los más ricos.

14 Para elaborar los indicadores de carencias del nivel superior que se utilizan en el análisis de equidad vertical y horizontal se calculó el promedio del índice de educación por hogar de las personas menores de 50 años y se eliminaron dos observaciones atípicas.

Si se calcula el IEH del gasto en educación de las entidades federativas nuevamente se observa que las erogaciones en educación media superior y superior presentan sesgos en favor de los sectores de mayores ingresos. En contraste, el resto de los niveles educativos sólo presentan sesgos contra los grupos de menores ingresos cuando se aplican los criterios de equidad más exigentes (ver gráfica 4.21).

## CALIDAD PARA LA EQUIDAD

Dos criterios adicionales complementan el análisis de la equidad en educación: la igualdad en logros o resultados educativos, y la realización social que la educación produce en distintos contextos (Demeuse et al. 2005). Si bien las diferencias de resultados no son por sí mismas un indicador de desigualdad de oportunidades, los distintos logros pueden estar relacionados con diferencias en los conjuntos de posibilidades disponibles para las personas. Así, aunque dos individuos hayan tenido acceso a los mismos recursos para aprender, hayan puesto el mismo empeño e incluso posean características personales similares, es posible que la diferente calidad de los servicios educativos los lleve a adquirir conocimientos y habilidades muy diferentes.



Por otra parte, aun si existiera homogeneidad en la calidad de los servicios educativos y los resultados del aprendizaje fueran parecidos, éstos pueden traducirse en grados de realización personal y social distintos. Así, conocimientos y habilidades iguales pueden traducirse en capacidades productivas diferentes en distintos entornos, y ser remuneradas de manera desigual en mercados laborales heterogéneos.

Esta sección analiza dos conjuntos de indicadores asociados a estos criterios de equidad educativa: por un lado, la distribución de la calidad educativa y, por otro, los beneficios de la educación en el mercado laboral.

### Calidad educativa: el desempeño docente en educación básica

Como se mencionó antes, en México la mayor parte del gasto público en educación se destina al pago del personal docente. Al ser el principal insumo del proceso de enseñanza-aprendizaje, constituye un elemento determinante de la calidad educativa. Para evaluar dicha calidad algunos estudios emplean variables que obtienen valores aproximados desde el lado de la oferta, como la escolaridad, la remuneración o las calificaciones promedio de las evaluaciones a los docentes.

Al emplear este tipo de indicadores, los resultados muestran diferencias, aunque no todas muy grandes, en el tipo de educación que reciben los estudiantes en condiciones de pobreza. Por ejemplo, las escuelas a las que acuden los estudiantes de mayor ingreso tienen directores y profesores que perciben salarios más altos y han acumulado mayor escolaridad; además, la proporción profesor/alumnos es más favorable que en las instituciones que atienden a los estudiantes con menos recursos (ver cuadro 4.8).

También se observa que los maestros que enseñan en escuelas rurales tienen menos experiencia y sus calificaciones en el examen aplicado a los docentes son más bajas que las de sus contrapartes de zonas urbanas (Santibañez 2008). De la misma forma, los municipios con mayor desarrollo humano cuentan con los maestros mejor evaluados (ver gráfica 4.22).

La Alianza para la Calidad de la Educación, en vigor desde el ciclo 2008-2009, es un esfuerzo para mejorar la calidad del cuerpo docente. Con base en este acuerdo, los profesores presentan un examen de oposición para obtener plazas vacantes, sean nuevas o existentes. Los resultados muestran que 71% de los que presentaron el examen en agosto de 2008 lo reprobaron (73%, aquéllos que buscaban una plaza nueva y 67% para docentes en servicio que buscaban una plaza existente). Pese a ello, los profesores reprobados regresaron a continuar su labor (Santibañez 2008). Sonora, Veracruz y Tabasco destacaron entre las entidades con mayor porcentaje de profesores con calificación reprobatoria, aunque 15 estados obtuvieron resultados por debajo del promedio

nacional. Los mejores resultados se registraron en Chihuahua, el Distrito Federal y Colima, pero en ningún caso el número de aprobados fue mayor a 60% (ver gráfica 4.23).

Otros esfuerzos por mejorar la calidad de la educación han obtenido resultados mixtos. Por ejemplo, el Acuerdo para la Modernización de la Educación de 1992 ofreció estímulos entre 27% y más de 200% sobre el sueldo base a los maestros que aprobaran una evaluación docente. De acuerdo con los resultados obtenidos en los exámenes de carrera magisterial en nivel primaria, esta medida no produjo mejoría alguna, y en secundaria sólo se observaron algunos avances modestos (Santibañez 2008). Por otra parte, Gertler, Patrinos y Rubio-Codina (2006) descubrieron que el programa Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), que asigna recursos a las asociaciones de padres de familia para mejorar

Cuadro 4.8 Escuelas a las que acuden niños de entre 6 y 14 años por grupos de edad y gasto per cápita, 2002

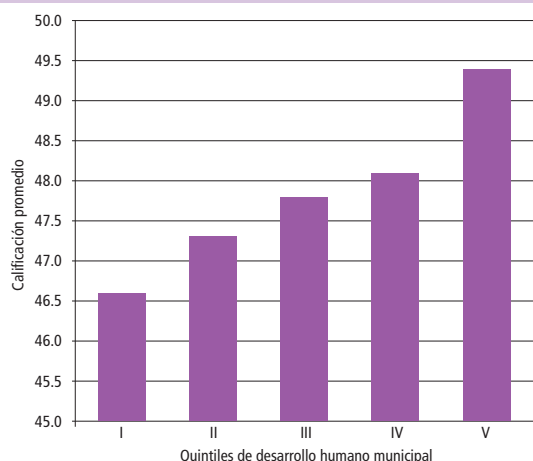
Grupo de edad y gasto per cápita		Años de educación de director	Años de educación de maestros	Proporción maestros por alumnos
6-7 años	Grupo 1	15.6	14.01	0.035
	Grupo 2	15.7	14.65	0.036
	Grupo 3	15.5	14.43	0.036
	Grupo 4	15.8	14.25	0.036
	Grupo 5	16.3	14.71	0.043
8-9 años	Grupo 1	15.5	14.19	0.036
	Grupo 2	15.5	14.5	0.036
	Grupo 3	15.7	14.25	0.037
	Grupo 4	16.1	14.43	0.036
	Grupo 5	16.0	14.86	0.039
10-11 años	Grupo 1	15.8	14.08	0.035
	Grupo 2	15.7	14.28	0.036
	Grupo 3	15.8	14.26	0.037
	Grupo 4	15.9	14.57	0.036
	Grupo 5	16.2	14.75	0.042
12-14 años	Grupo 1	15.9	14.75	0.045
	Grupo 2	16.1	15.09	0.047
	Grupo 3	16.2	15.13	0.05
	Grupo 4	16.8	15.54	0.057
	Grupo 5	16.7	15.65	0.056
TOTAL	Grupo 1	15.7	14.31	0.038
	Grupo 2	15.8	14.68	0.040
	Grupo 3	15.9	14.6	0.042
	Grupo 4	16.3	14.87	0.044
	Grupo 5	16.4	15.13	0.047

Fuente: Parker (2009), con información de la ENNVII-1.

Nota: El grupo relativamente más pobre según gasto per cápita es el grupo 1; el grupo 5 es el grupo con mayores recursos.

**Gráfica 4.22**

Calificación promedio en el examen docente de carrera magisterial en municipios por quintil de IDH, 1998-2003



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Santibañez (2008).

infraestructura y equipamiento, con restricciones para asignar estos recursos a salarios magisteriales, ha dado resultados positivos en indicadores de repetición y reprobación, aunque no en los de deserción. Con el Programa Escuelas de Calidad (PEC) se obtuvieron resultados similares aunque con efectos positivos en deserción (ver cuadro 4.9).

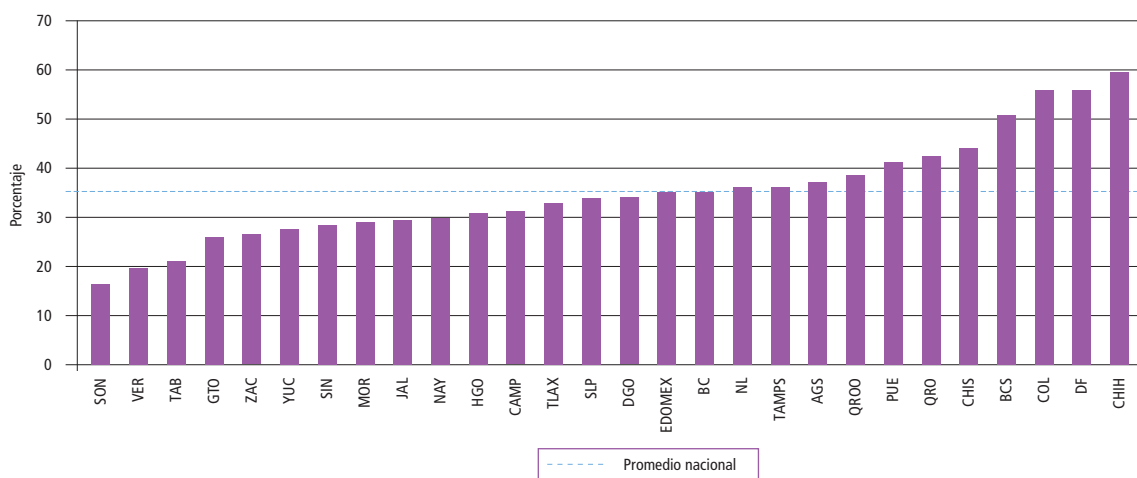
### Calidad educativa: los exámenes estandarizados

Aún no existe suficiente evidencia sobre el efecto del gasto en la calidad de la educación, aunque recientemente se han realizado diversas mediciones (ver recuadro 4.3 sobre la evolución de las pruebas de calidad de la educación). Sin embargo, los nuevos indicadores muestran que la calidad de la enseñanza también dista de ser equitativa.

Un primer panorama de la desigualdad de la calidad educativa se observa en las pruebas de estándares nacionales (PEN) aplicadas

**Gráfica 4.23**

Porcentaje de aprobados en el concurso nacional de oposición para la docencia por estados, 2008



Fuente: Santibañez (2008).

Notas: Se omitió a Guerrero y Coahuila porque no eran representativas (en Guerrero sólo siete personas tomaron el examen y en Coahuila hubo una re-aplicación), Morelos y Oaxaca no tomaron el examen.

**Cuadro 4.9 Evaluaciones recientes de impacto de programas educativos**

Autor (es)	Programa o componente	Descripción breve del análisis	Hallazgos
Santibañez et al. (2007)	Carrera magisterial (Acuerdo para la Modernización de la Educación)	Efecto de las compensaciones salariales y estímulos a la docencia (entre 27% y más de 200% sobre el sueldo base).	Efectos nulos en primaria y positivos en secundaria, aunque de magnitud reducida, basados en resultados de alumnos.
Skoufias y Shapiro (2006)	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	Efectos de recursos a escuelas (hasta US\$15 mil) que instrumentan planes de mejora escolar (infraestructura y equipamiento con restricciones para mejoras salariales o contratación de maestros).	Impacto positivo en indicadores educativos: reduce la tasa de deserción en 0.11 puntos, reprobación en 0.05 y repetición en 0.09 puntos.
Gertler, Patrinos y Rubio-Codina (2006)	Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)	Efecto de recursos (entre US\$500 y US\$700 anuales) que reciben asociaciones de padres de familia para mejoras de infraestructura y equipamiento de la escuela (restricciones para salarios de maestros).	Impacto positivo al mejorar condiciones de aprendizaje. Significativo en repetición y reprobación, pero no en deserción.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Santibañez (2008).

en 2000 y 2005.<sup>15</sup> INEE (2008) muestra que las primarias privadas fueron las que más aumentaron su calificación promedio durante el periodo 2000-2005 (55 y 50 puntos en las áreas de lectura y matemáticas, respectivamente) mientras en las primarias

comunitarias se observaron pequeñas diferencias (cuatro y tres puntos, respectivamente) que no resultan significativas. Este contraste refleja un grave rezago, pues en ese periodo la brecha de las escuelas comunitarias respecto de las primarias privadas aumentó de 105 a 156 puntos en lectura, y de 80 a 127 en matemáticas.

Por otro lado, los exámenes de la calidad y el logro educativo (Excale) han permitido evaluar la evolución reciente del aprendizaje con una muestra de alumnos. Esta prueba se aplicó a estudiantes

15 En 1998 y 2000, la Secretaría de Educación Pública realizó las pruebas PEN en muestras representativas del territorio nacional; sin embargo, debido al cambio en el instrumento de evaluación, los resultados de ambas pruebas no pudieron ser estrictamente comparables. Pese a ello el INEE aplicó las mismas pruebas aplicadas en el año 2000 a una muestra representativa nacional de sexto de primaria y tercero de secundaria en 2005 a fin de poder obtener estadísticas comparables.

### Recuadro 4.3 Medición de la calidad educativa en México

La historia reciente de la medición de la calidad educativa puede iniciarse en 1995, cuando México participa en el tercer estudio internacional de matemáticas y ciencias (TIMSS por sus siglas en inglés), organizado por la Asociación Internacional para la Evaluación de los logros educativos (IEA). Esta prueba fue aplicada a más de medio millón de niños, profesores y directivos de 42 países. Pese a ser uno de los primeros esfuerzos, sus resultados tienen un alcance limitado.<sup>1</sup>

En 1997, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y la UNESCO promovieron la creación del laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad educativa (LLECE). En su primer estudio regional comparativo y explicativo (PERCE) participaron 13 países a los que se les evaluó el rendimiento en las áreas de lenguaje y matemáticas de los niños de 3° y 4° de primaria.<sup>2</sup> Un segundo estudio realizado en 2006 (SERCE) cambió de instrumentos, de grados y áreas de estudio, ya que sustituyó el área de lenguaje por la de lectura y el 3° por el 6° de primaria y participaron 16 países.<sup>3</sup>

En el año 2000, la OCDE arrancó el programa para la evaluación internacional de estudiantes (PISA). Este estudio se realiza cada tres años y participan países que no necesariamente pertenecen a esa organización. En 2006 logró la participación de 66 países. Cada estudio PISA cubre tres áreas de competencia: lectura, matemáticas y ciencias naturales; en cada ocasión se revisa una de éstas con mayor profundidad. En el año 2000 se examinó con más detenimiento la competencia de lectura, en 2003 para matemáticas y en 2006 para ciencias naturales. Esta

rotación en la prioridad temática genera problemas de comparación, ya que mientras que los resultados de lectura se pueden comparar en 2000, 2003 y 2006, los de matemáticas sólo en 2003 y 2006, y los de ciencias naturales aún no pueden ser comparados. México participó desde el año 2000 con una muestra representativa a nivel nacional, que se amplió en 2003 y en 2006 para lograr representatividad por entidad federativa.

En 1998 se aplicaron las pruebas de estándares nacionales (PEN) diseñadas por la Dirección General de Educación de la SEP con el objetivo de evaluar la educación nacional con pruebas representativas de todo el país. Sin embargo, las pruebas no pueden ser comparables pues el instrumento cambió. Para superar esta limitante el INEE realizó una aplicación de la prueba del 2000 en el 2005 que habilitan la realización de comparaciones. Estas pruebas miden dos aptitudes: lectura y matemáticas.

En 2003 el INEE desarrolló los exámenes de la calidad y el logro educativo (Excale) con la finalidad de obtener pruebas de rendimiento de calidad técnica que permitieran generar series robustas. Estos exámenes se realizan cada cuatro años en muestras con representatividad nacional y de los principales servicios educativos que se ofrecen en cada nivel y de los subsistemas de cada entidad federativa. Se realizan pruebas intermedias cada dos años, pero sólo sobre muestras con representatividad nacional y de los principales sistemas educativos. Estas pruebas miden dos aptitudes: español y matemáticas.

Finalmente, en 2006 la SEP lanzó la evaluación nacional del logro académico en centros escolares (ENLACE) con el objetivo de proporcionar a alumnos, profesores y padres de familia resultados confiables acerca del desempeño de cada alumno. Esta prueba se ha realizado de manera anual desde 2006 y se aplica a todos los estudiantes de 3° a 6° de primaria y de 1° a 3° de secundaria. Evalúa las aptitudes de habilidad lectora, matemáticas y de formación cívica y ética.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en INEE (2008).

1 A pesar de que México participó, la SEP decidió que el país se retiraba del estudio en el momento en que se procesaban los resultados, lo cual obligó a la IEA a eliminar los datos de México de sus bases de datos y de todas las publicaciones (Bachoff y Solano 2003). En 2003, la Dirección General de Educación liberó los resultados, pero debido a que la IEA no concluyó su procesamiento, se cuenta con una base de datos incompleta que ha tenido que ser reconstruida.

2 Cuba, Argentina, Chile, Brasil, Venezuela, Colombia, Bolivia, Paraguay, México, República Dominicana, Honduras, Costa Rica y Perú (los últimos dos se retiraron debido a la falta de consistencia técnica y de aprobación de la publicación de resultados).

3 Cuba, Uruguay, Costa Rica, México, Chile, Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, El Salvador, Perú, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Guatemala y República Dominicana.

de tercero de preescolar, tercero de primaria, sexto de primaria y tercero de secundaria en los ciclos escolares 2004-2005 y 2006-2007. INEE (2008) descubrió que la mayor brecha en español y matemáticas se observa al comparar los resultados de las escuelas privadas e indígenas en sexto de primaria.<sup>16</sup> Por ejemplo, la diferencia de puntos en la asignatura de español entre las primarias privadas y las indígenas es de 118 puntos en tercero de primaria, y se incrementa a 187 puntos en sexto de primaria. Estas cifras muestran que la desigualdad entre los grupos con las calificaciones más altas y las más bajas en las pruebas aumenta a medida que avanza el grado de escolaridad.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) obtuvo en 2009 resultados similares con esta prueba y los clasificó en cuatro niveles de competencia: por debajo de lo básico, básico, intermedio y avanzado. Con base en esta clasificación, el INEE calculó el porcentaje de alumnos por debajo de cada nivel y también descubrió que la desigualdad crece conforme aumenta el grado de escolaridad: la proporción de alumnos por debajo de la categoría básica pasó de 9% en tercero de preescolar a 51% en tercero de secundaria; a su vez, el número de alumnos por encima del nivel avanzado se redujo de 15 a 1%. Nuevamente se observa que las escuelas privadas son las mejor evaluadas en todos los casos, con un bajo porcentaje de alumnos por debajo del nivel básico en español: 1% en tercero de preescolar, 8% en tercero de primaria, 2% en sexto de primaria y 8% en tercero de secundaria. En contraste, las escuelas peor evaluadas en español fueron las comunitarias, con 26% de alumnos por debajo del nivel básico en tercer grado de educación preescolar. En tercero y sexto de primaria, las escuelas indígenas presentan las calificaciones más bajas con más de 45% de sus alumnos por debajo del nivel básico de competencia. Finalmente, las telesecundarias son las peor evaluadas en su nivel, con 51% de sus alumnos por debajo del nivel básico. Los resultados son similares en matemáticas, pero la proporción de alumnos por debajo del nivel básico de competencia en tercero de primaria y de secundaria es alarmante: 72 y 62%, respectivamente.

Desde 2006 la SEP aplica la evaluación nacional del logro académico en centros escolares (prueba ENLACE). Desde su inicio hasta la prueba de 2009 se observaron avances tanto en español como en matemáticas en casi todas las modalidades (indígenas, Conafe, global, general y particular). La prueba permite agrupar los resultados en cuatro categorías: insuficiente, elemental, bueno y excelente. En las pruebas de español y matemáticas de educación primaria aplicadas en 2009, cerca de 50% de los alumnos de escuelas indígenas y del Conafe obtuvieron resultados

considerados insuficientes, mientras una proporción similar de los alumnos de escuelas particulares lograron un resultado considerado bueno. Los estudiantes del resto de las escuelas alcanzaron el nivel elemental.

Los resultados de la prueba ENLACE en secundaria dependen del tipo de asignatura y modalidad. Con excepción de las escuelas particulares, cerca de 50% de los alumnos en todas las modalidades obtienen un nivel considerado elemental. En las escuelas particulares la mayor parte de los alumnos se encuentra en el nivel considerado bueno, aunque no es muy distinto del nivel considerado elemental (cerca de 40%). En matemáticas, casi todas las modalidades, con excepción de las escuelas particulares, mostraron un nivel considerado insuficiente (cerca de 55% de los alumnos).

Sin importar el tipo de prueba, la asignatura, el nivel educativo o el grado escolar, se observan consistentemente mayores puntajes de calidad en escuelas de financiamiento privado en comparación con las de financiamiento público. Sin embargo, entre las escuelas públicas también se observan grandes desigualdades: las primarias indígenas y comunitarias, así como las telesecundarias, son las que obtienen las calificaciones más bajas en sus respectivos niveles.

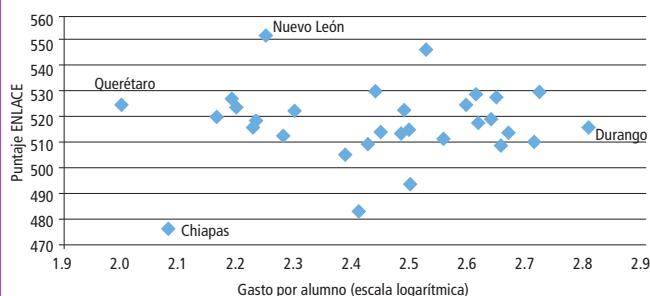
¿Cuál es la relación entre el gasto público y los puntajes obtenidos en pruebas que muestran una evidente desigualdad en la calidad de la educación? Las gráficas 4.24 a 4.27 muestran el nivel de gasto público por alumno y la calificación promedio de los estados en la prueba ENLACE de dos asignaturas en primaria y secundaria. En ningún caso se observa una relación contundente entre el crecimiento del gasto público por alumno y la calidad de la educación. Este resultado debe tomarse con cautela, pues aunque parece indicar que elevar la calidad de la educación depende de otros factores además de la disponibilidad de recursos, es importante tener presente que buena parte del gasto en educación se destina al pago de salarios de la planta docente y que el equipamiento de las escuelas es precario y altamente desigual.

Este escenario muestra un panorama donde las desigualdades en la calidad de la educación por el lado de la oferta (calidad docente) se agravan por el lado de la demanda (hogares con bajos niveles de escolaridad). Ante un panorama similar (escuelas que no logran siquiera alfabetismo funcional y distribución desigual de la calidad por zonas y estratos), Schmelkes (2005) apunta que la baja calidad de los insumos escolares y de la operación del sistema educativo (que coincide con las pobres expectativas que genera la demanda de educación) provoca una situación que no solamente perpetúa las carencias, sino que las agrava. Sin embargo, ante los resultados expuestos y las dificultades para definir y medir la calidad de la educación, es necesario profundizar en la relación entre gasto público y calidad de la enseñanza.

<sup>16</sup> Si bien no es posible comparar las medias de las calificaciones obtenidas en los cuatro grados escolares evaluados en esta prueba, es posible hacer algunas inferencias a partir de la brecha entre grupos por grado, ya sea que los grupos se clasifiquen por tipo de escuela o por deciles de resultados.

**Gráfica 4.24**

Desempeño en español y gasto por alumno en primaria por estado, ENLACE 2008

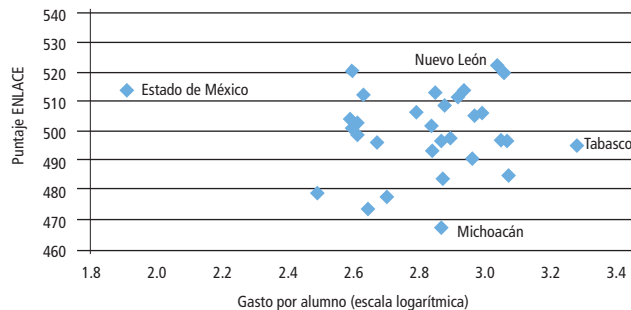


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en DGPP y SEP (2009a, 2009b).

Nota: ENLACE es la evaluación nacional del logro académico en centros escolares de la SEP.

**Gráfica 4.26**

Desempeño en español y gasto por alumno en secundaria por estado, ENLACE 2008

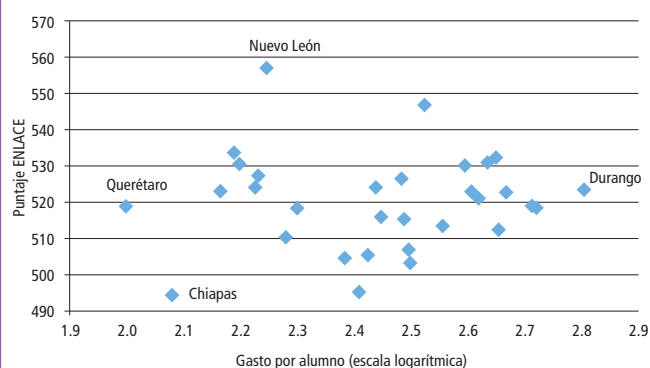


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en DGPP y SEP (2009a, 2009b).

Nota: ENLACE es la evaluación nacional del logro académico en centros escolares de la SEP.

**Gráfica 4.25**

Desempeño en matemáticas y gasto por alumno en primaria por estado, ENLACE 2008

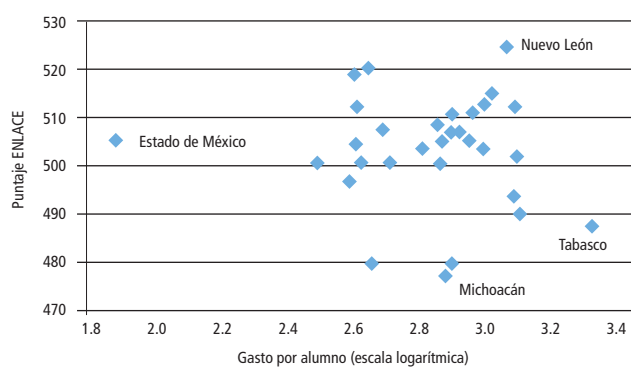


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en DGPP y SEP (2009a, 2009b).

Nota: ENLACE es la evaluación nacional del logro académico en centros escolares de la SEP.

**Gráfica 4.27**

Desempeño en matemáticas y gasto por alumno en secundaria por estado, ENLACE 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en DGPP y SEP (2009a, 2009b).

Nota: ENLACE es la evaluación nacional del logro académico en centros escolares de la SEP.

## Realización social y rendimientos económicos de la educación

A una edad determinada los individuos toman la decisión de acumular más conocimientos o incorporarse al mercado laboral. El gasto público puede influir en esta elección, ya sea a través de los costos que involucra seguir estudiando o de la expectativa salarial asociada a determinado grado de instrucción. Por ello resulta conveniente analizar la decisión de las personas de participar o no en los mercados de trabajo (ver recuadro 4.4), así como la obtención de los beneficios económicos que produce un año adicional de escolaridad pública.

Además de proveer conocimientos valiosos para el individuo y la sociedad, la escolaridad está asociada estrechamente con la capacidad productiva y generadora de ingreso. Si bien el valor social de la educación trasciende el reflejado en los mercados, también es cierto que los rendimientos monetarios en éstos son indicadores de los logros de bienestar que la educación es capaz de producir.

Patrinos y Metzger (2004) han encontrado rendimientos superiores a 10% por año adicional de escolaridad, mientras otros estudios los ubican en un rango entre 5 y 10% a escala nacional (Rodríguez Oreggia 2005 y Rodríguez Oreggia 2008c). Sin embargo, ambos coinciden en que los rendimientos aumentaron desde finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, alcanzando un nivel máximo a mediados de esta última y a partir de entonces se redujeron, pero mostraron repuntes durante el primer lustro del siglo XXI (ver gráfica 4.28).

En México, los rendimientos más altos de la educación se observan en las regiones Capital, Península y Golfo centro, y los menores en las regiones Centro, Pacífico centro y Pacífico sur<sup>17</sup> (Rodríguez Oreggia 2005). Más recientemente, Rodríguez Oreggia (2008c) encontró rendimientos en un rango de 6 a 11%, según la entidad federativa. Destaca que algunos de los estados con

17 Capital: región conformada por el Estado de México y el Distrito Federal; Península: Campeche, Yucatán y Quintana Roo; Golfo centro: Veracruz y Tabasco; Centro: Morelos, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; Pacífico centro: Colima, Jalisco y Michoacán; Pacífico sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

#### Recuadro 4.4

### Transición de la formación al mercado de trabajo

Diversos procesos de transformaciones sociales y económicas sucedidos en el mundo producen una mayor incertidumbre en los jóvenes que pasan de la educación al trabajo. Por ello, en algunos países los procesos de formación y de participación en el mercado de trabajo no siempre son consecutivos sino concurrentes OCDE (2009). Episodios como estos no sólo están determinados por la calidad o la duración de la educación, sino también por las características propias de los mercados laborales y de la actividad económica. Pese a ello, la matriculación en edades que corresponden a la educación media superior y superior puede revelar de manera indirecta algunos costos para decidir incorporarse al mercado laboral o continuar acumulando escolaridad.

En México una forma particular de distribución del gasto público ya ha podido modificar esos incentivos logrando reducir la tasa de deserción escolar en la transición de la educación primaria a la secundaria. De Janvry y Sadoulet (2006) muestran cómo la implementación del programa Progresá (ahora Oportunidades) logró aumentar la tasa de continuidad (reducir la tasa de deserción) del 64 al 76% mediante transferencias monetarias a menores de 18 años, condicionando su entrega a la asistencia regular a la escuela (ver gráfica 1). Para lograrlo, el diseño del programa considera una calibración de esta transferencia con base en el costo de oportunidad de asistir a la escuela. Esta transferencia se asignó entre los cursos de sexto de primaria a primero de secundaria. Los autores encuentran que el programa

no sólo logró reducir la deserción entre niveles educativos, sino que éste ha podido aumentar la tasa de continuación en cada nivel. Pese a ello, la falta de continuidad sigue siendo alta entre el último año de educación básica y el primer año de educación media superior.

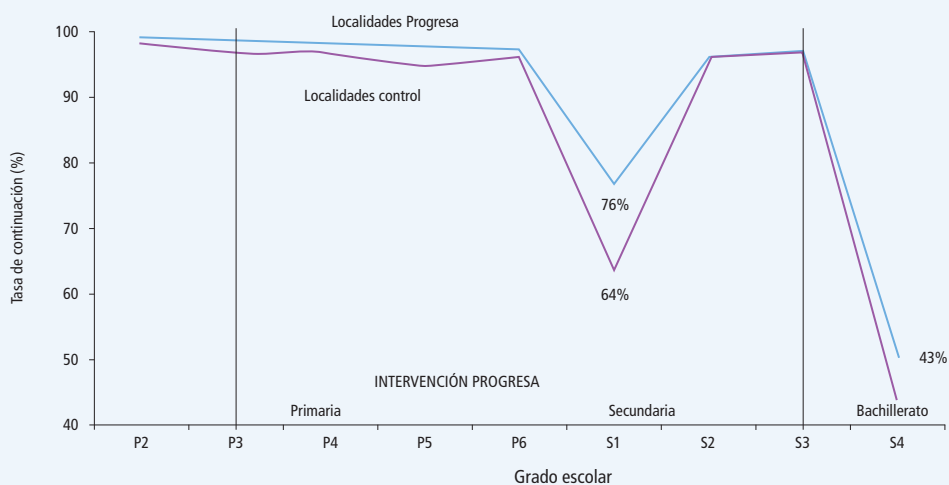
Lo anterior es relevante si se considera el porcentaje de personas en la educación y fuera de ella según tres rangos de edad. La gráfica 2 muestra estos resultados comenzando por la edad en la que normalmente se cursa la educación media superior. En esos términos, esa gráfica ilustra el costo de oportunidad diferenciado de seguir estudiando conforme se acumula edad, tanto en México como en el promedio de países que integran la OCDE, y destaca el elevado costo que enfrentan los jóvenes en México. En este país, cerca del 45% de la población en edad de cursar la educación media superior abandona sus estudios para dedicarse a otra actividad; esta cifra es inferior en países de la OCDE donde apenas llega a 20%. Este porcentaje aumenta a casi 80% para el rango de edad de 20 a 24 años en México, mientras que esta cifra es de apenas 60% para los países de la OCDE.

Esta situación se agrava cuando se toma en cuenta la condición de pobreza. Por ejemplo, el grupo de adolescentes que se encuentra en el límite de concluir la educación básica en México (entre 12 y 14 años), que vive en condición de pobreza, tiene una tasa de inscripción del 84% comparada con una tasa del 95% para adolescentes con mayores niveles de ingreso (Parker 2009).

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en De Janvry y Sadoulet (2006), OCDE (2009) y Parker (2008).

Gráfica 1

Tasa de continuidad escolar en las comunidades con Progresá



Fuente: De Janvry y Sadoulet (2006).

Nota: El Progresá es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (hoy Oportunidades) implementado por el gobierno federal.



menor nivel de desarrollo obtuvieron los mayores rendimientos. Por ejemplo, en 2007 Yucatán, Chiapas e Hidalgo obtuvieron rendimientos superiores a 9.5%, mientras Baja California, Baja California Sur y Guerrero fueron inferiores a 6.8% (ver cuadro 4.10).

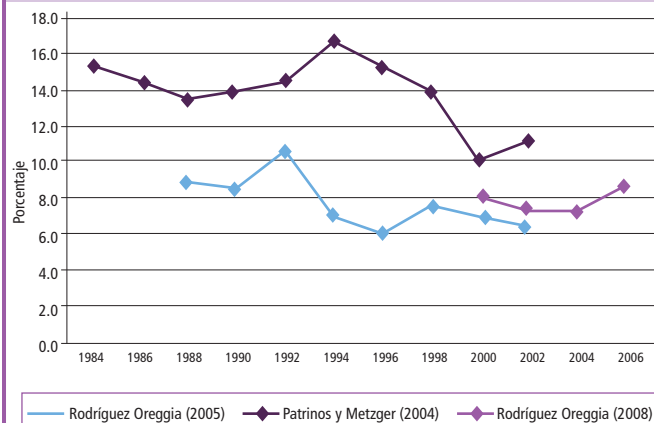
Las personas con educación primaria completa obtenían un ingreso laboral 12% superior al promedio del de las personas sin escolaridad o con primaria incompleta. Esta diferencia aumenta a 22% en el caso de quienes cursaron secundaria completa y llega hasta 106% en nivel profesional. Esta información varía entre entidades, pues mientras la educación superior generaba un rendimiento de 130% en Chiapas, en Baja California era de 83% (Rodríguez Oreggia 2008c). Estos resultados son consistentes con la evidencia internacional, que muestra rendimientos diferenciados según el nivel de desarrollo (Psacharopoulos y Patrinos 2002).

En este contexto, cabe preguntarse si la educación pública genera rendimientos superiores a la privada. La evidencia parece indicar que sí, aunque no en forma unívoca, pues el resultado depende del nivel y de la trayectoria educativa. Aunque muchos otros factores influyen de manera importante,<sup>18</sup> Ñopo y Rodríguez Oreggia (2009) encontraron que una persona que sólo estudió hasta la secundaria en escuelas privadas obtiene mayores rendimientos que una con el mismo nivel de estudios en escuelas públicas (ver gráfica 4.29).<sup>19</sup>

18 Entre ellos se encuentran la edad, sexo, estrato, seguridad social, industria, región, ocupación, actividad, formalidad o si el empleo es parcial o de tiempo completo entre otros. Detalles en Ñopo y Rodríguez Oreggia (2009).

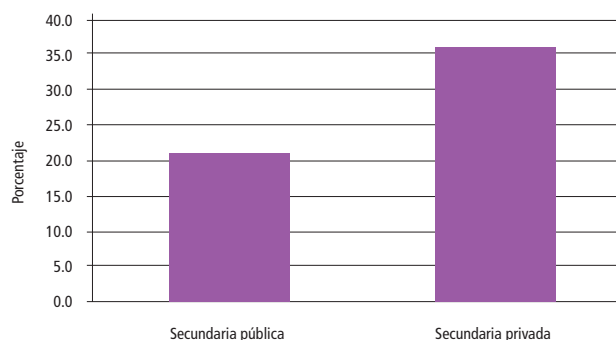
19 Valores en logaritmos de ingreso (ver Ñopo y Rodríguez Oreggia 2009).

**Gráfica 4.28**  
Rendimientos a la educación, 1984-2006



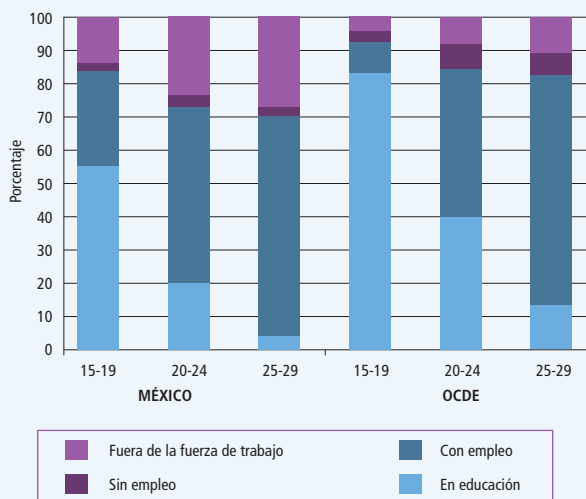
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

**Gráfica 4.29**  
Rendimientos de la educación secundaria según tipo de escuela



Fuente: Ñopo y Rodríguez Oreggia (2009).

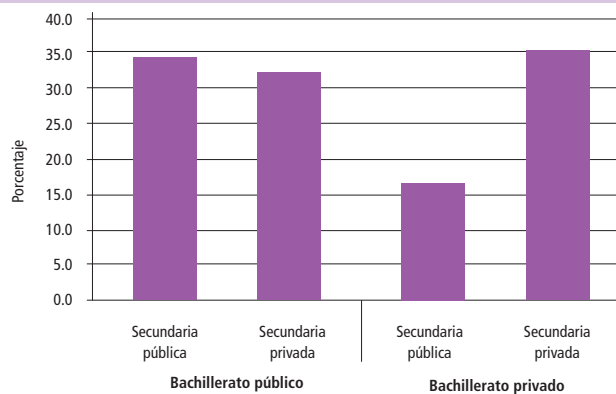
**Gráfica 2**  
Población en transición de la educación al trabajo por tipo de actividad, 2006



Fuente: OCDE (2008).

Nota: OCDE se refiere al promedio en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

**Gráfica 4.30**  
Rendimientos de la educación media superior completa según tipo de escuela y antecedente



Fuente: Ñopo y Rodríguez Oreggia (2009).



Sin embargo, para aquéllos que cursaron hasta la educación media superior, los resultados dependen de las escuelas donde realizaron sus estudios previos (ver gráfica 4.30). Por un lado, los rendimientos obtenidos en escuelas privadas son mayores, aunque no muy diferentes de los alcanzados en escuelas públicas. Sin embargo, esto sólo es cierto si los estudios previos se realizaron en escuelas privadas. Si los estudios de secundaria se cursan en una escuela pública, los rendimientos de terminar el bachillerato en una institución pública prácticamente duplican los obtenidos en escuelas privadas.

Los rendimientos de la educación superior completa muestran un patrón similar. Cursar la educación superior en escuelas públicas o privadas genera el mayor rendimiento, siempre que el nivel previo se haya estudiado en una institución privada. Por el contrario, si el antecedente es una escuela pública, el rendimiento es menor, pero encuentra el mínimo de retornos si la educación superior se cursa en una institución privada (ver gráfica 4.31).

**Cuadro 4.10 Rendimientos de la educación por entidad federativa (%)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>NACIONAL</b>	<b>8.07</b>	<b>7.57</b>	<b>7.38</b>	<b>7.42</b>	<b>7.37</b>	<b>8.92</b>	<b>8.68</b>	<b>8.42</b>
Aguascalientes	8.12	7.16	6.57	7.22	7.25	8.34	9.09	8.49
Baja California	6.46	5.96	6.29	5.79	6.57	8.18	7.50	6.81
Baja California Sur	7.37	6.95	6.72	7.34	7.32	8.36	7.46	6.54
Campeche	9.28	8.29	7.91	7.59	8.82	10.94	10.38	8.96
Coahuila	8.37	7.48	7.54	7.18	7.83	9.14	9.37	9.09
Colima	7.50	7.04	6.38	6.42	5.71	7.74	8.11	7.74
Chiapas	9.48	9.96	10.21	9.51	9.61	11.09	10.43	9.82
Chihuahua	7.01	6.50	6.55	6.61	6.96	8.27	8.90	8.48
Distrito Federal	10.41	9.76	9.15	8.95	8.52	9.57	9.37	9.10
Durango	8.07	8.44	7.74	7.73	8.12	9.50	9.37	8.98
Guanajuato	7.45	7.22	7.09	7.08	6.64	7.98	7.17	7.14
Guerrero	7.15	6.07	6.74	6.55	6.71	8.67	8.00	6.64
Hidalgo	9.94	8.84	8.50	8.46	8.65	9.55	9.38	9.50
Jalisco	7.21	6.68	6.51	5.74	6.62	8.35	8.00	7.90
Estado de México	7.84	7.91	7.03	7.74	7.25	8.92	7.73	6.87
Michoacán	7.64	7.07	6.82	7.54	7.77	8.33	8.43	7.47
Morelos	7.49	7.06	6.17	5.60	5.30	7.77	7.35	7.00
Nayarit	7.62	7.64	7.65	7.05	6.61	8.64	7.92	7.44
Nuevo León	9.05	8.24	7.82	7.30	7.20	8.96	8.93	8.51
Oaxaca	8.57	8.77	8.36	8.71	7.74	9.23	9.46	8.52
Puebla	8.44	8.57	6.91	7.46	7.72	9.32	8.42	8.02
Querétaro	8.47	7.61	6.91	6.98	7.14	8.88	9.00	7.75
Quintana Roo	8.22	7.57	7.23	6.24	7.03	8.47	8.98	8.27
San Luis Potosí	9.27	9.04	8.78	8.69	8.35	10.96	10.43	9.48
Sinaloa	7.77	6.71	7.45	7.06	6.46	8.04	8.21	7.54
Sonora	8.05	6.67	6.67	7.66	6.85	8.55	8.66	8.12
Tabasco	10.18	9.51	9.89	9.58	9.41	10.64	9.87	9.10
Tamaulipas	7.33	6.64	6.05	6.66	6.84	8.82	9.52	8.02
Tlaxcala	9.13	7.13	7.29	6.88	6.61	7.64	7.79	7.89
Veracruz	8.55	8.30	8.35	8.15	7.29	9.53	8.98	8.66
Yucatán	9.74	10.34	11.00	8.96	9.95	11.86	10.87	10.09
Zacatecas	8.55	7.99	7.64	8.00	8.06	9.17	9.48	8.23

Fuente: Rodríguez Oreggia (2008c).

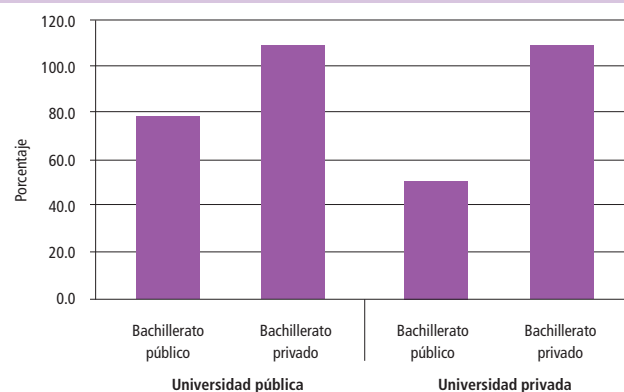
## GASTO EDUCATIVO: LAS ASIGNATURAS PENDIENTES

El sistema educativo de México, uno de los más grandes de América Latina, y financiado principalmente por el Estado, promueve la equidad con distintos grados de éxito. Un primer examen muestra cierta progresividad del gasto en educación básica, pero esta característica se pierde conforme aumenta el nivel de escolaridad hasta volverse altamente regresivo en educación superior. Estos resultados muestran una gran desigualdad en la provisión de servicios de educación, tanto en cobertura (escolaridad

y matriculación) como en calidad (profesores y condiciones de aprendizaje), así como rezagos en regiones (Sur-sureste, principalmente), estratos (los de menores niveles ingreso y grado de desarrollo humano) y grupos de población (mujeres, población indígena y habitantes de zonas rurales).

Lo anterior se suma a la baja inversión en insumos diferentes a la planta docente (en 2002, 20% de las escuelas a las que acudían estudiantes de entre 6 y 7 años en condiciones de pobreza no

**Gráfica 4.31**  
Rendimientos de la educación superior completa según tipo de escuela y antecedente



Fuente: Ñopo y Rodríguez Oreggia (2009).

tenían excusado y la saturación de maestros por alumno era 40% mayor a la observada en planteles que atendían a estudiantes con mayores recursos). El presente análisis se ha centrado en la progresividad y la equidad vertical y horizontal del gasto, y los resultados no son optimistas.

El examen simple de la progresividad del gasto en educación básica, que en 2008 representaba cerca de 62% del gasto federal, muestra una distribución progresiva. La educación media superior, que concentraba 18% del gasto federal, mostraba regresividad en términos de desarrollo humano, mientras la educación superior, que absorbe 20% del gasto en educación, beneficia casi exclusivamente a las personas con mayores ingresos, más educación y mayores logros en desarrollo humano. En cuanto a la equidad vertical y horizontal, si bien la educación básica no presenta sesgos claramente regresivos en detrimento de la población de menores ingresos, esta distorsión sí se observa en la educación media y media superior. Estos resultados, tanto en términos de progresividad como de equidad, no sólo se observan al examinar la distribución del gasto entre hogares, sino también con el gasto en educación en las entidades federativas.

El gasto público falla en su intento de garantizar la igualdad de acceso, ya que la tasa de matriculación disminuye conforme la edad avanza. No sólo eso: es aún más desfavorable para los individuos que habitan en hogares con menor desarrollo humano. La cobertura casi universal sólo se logra en la educación primaria y a partir de ese nivel se observa un pronunciado sesgo en favor de los individuos en mejor situación, tendencia que se ha mantenido con el paso del tiempo.

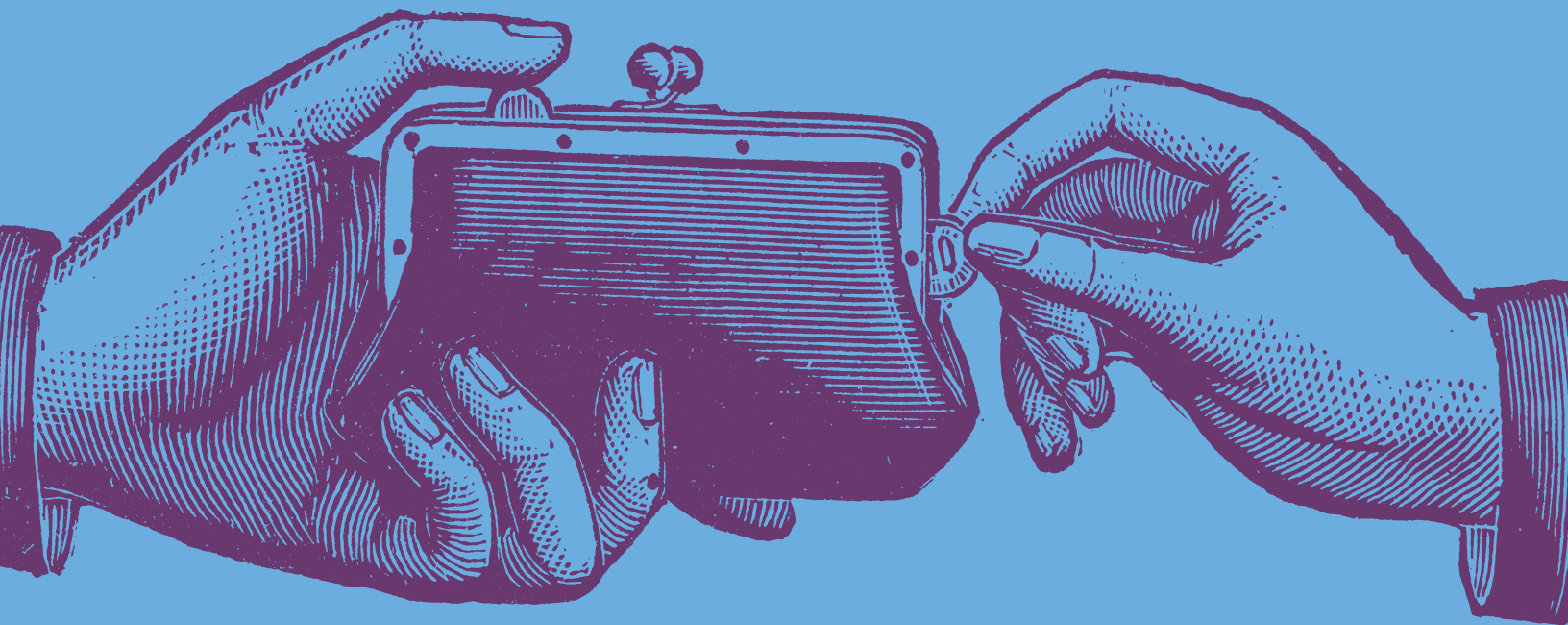
La función compensatoria del gasto público tampoco se cumple por completo, pues sólo garantiza de manera limitada la igualdad de condiciones o medios de aprendizaje. Los avances recientes en la escolaridad aún están por debajo de los estándares

internacionales, y pese a las acciones recientes en la dirección correcta, distan de reducir los desequilibrios históricos. La tasa de matriculación es desigual entre los extremos de la distribución del ingreso, entre el norte y el sur del país, entre estados y entre hombres y mujeres, sobre todo en los mayores niveles educativos. Ante este panorama, los modestos avances en la progresividad del gasto en educación y el éxito del programa Oportunidades son esfuerzos que cobran un valor mucho mayor.

Finalmente, la igualdad de logros y realización social derivada de la educación aún es una asignatura pendiente. Las desigualdades en la calidad de la educación, tanto en la oferta (insumos para la enseñanza y calidad docente) como por la demanda (hogares beneficiados con baja calidad educativa) se refuerzan continuamente. Esta interacción no solamente perpetúa la falta de calidad de la educación, sino que la agrava.

Pese a la amplia cobertura y progresividad de la educación básica, los resultados de las evaluaciones de calidad ponen de manifiesto la necesidad de mejoras sustantivas, algunas más relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas que con la expansión generalizada del gasto. Los municipios con mayor desarrollo humano cuentan con el mejor perfil de personal docente; las escuelas a las que acuden los estudiantes de mayores ingresos tienen directores y profesores con salarios más altos, mayor educación y una proporción profesor/alumnos más favorable que los estudiantes con menores recursos. Los resultados de los exámenes PEN, Excale y ENLACE muestran que las escuelas públicas de educación básica tienen un menor desempeño que las escuelas privadas, mientras que el mayor rendimiento en educación superior, en escuelas públicas o privadas, dependerá de que el nivel previo se haya cursado en escuelas privadas.

Así, la calidad de la educación básica y la cobertura de la educación media superior y superior emergen como elementos centrales. Destaca el caso de la educación media superior, que es clave por su relación natural con el mercado laboral. En general, existe un amplio margen de maniobra para hacer reasignaciones de gasto que promuevan una mayor equidad en la educación.



*Perder el dinero a menudo es un delito;  
adquirirlo por malas artes es aún peor,  
y malgastarlo es lo peor de todo.*

**John Ruskin**

# Apoyos dirigidos al ingreso: errando el objetivo

# 5

Las transferencias en especie, analizadas en los capítulos anteriores, contribuyen a expandir la libertad de las personas al promover mejoras en su educación y salud, las cuales amplían las oportunidades de elección presentes pero principalmente las futuras. Individuos más educados y sanos cuentan con más alternativas de vida, pero los conocimientos o la salud rara vez se alcanzan de inmediato.

Las transferencias analizadas en este capítulo, que incrementan directamente el ingreso disponible de las personas o su poder adquisitivo, son de naturaleza especial, pues expanden de forma casi instantánea las opciones de los individuos y les permiten poner en juego sus preferencias. Al disponer de más ingresos, las personas amplían su libertad de inmediato, aunque una vida con mayores posibilidades futuras dependerá de cómo se utilicen esos recursos.

Es necesario distinguir entre los dos tipos de transferencias. Por una parte, las transferencias al ingreso se basan en la capacidad de los individuos de ser agentes de su propio desarrollo. Son ellos los que definen los usos de estas transferencias, ejercen los recursos y se involucran en las correspondientes consecuencias. Por otra parte, a diferencia de las transferencias en especie, los apoyos al ingreso pueden generar una mayor satisfacción inmediata, pero no necesariamente crean nuevas y duraderas posibilidades de ser o hacer. Mayor ingreso puede significar, por ejemplo, mayor gasto corriente y no una mayor inversión en capital humano. Finalmente, la movilidad de recursos de alta liquidez puede exacerbar las desigualdades que en principio se pretenden eliminar. El cheque de un subsidio agrícola en manos de quien no lo necesita puede generar una desigualdad que no ocasionaría ofrecer servicios educativos o de salud a quien no los requiere y, quien en consecuencia, no los usará.

Este capítulo analiza la distribución y la equidad del gasto público que incide de forma cercana en el ingreso de los hogares. Se considera que uno de los impactos inmediatos de dicho gasto consiste en cambiar la distribución de los ingresos primarios (pago a factores productivos) derivados de la actividad económica. Sin embargo, no debe perderse de vista que en último término éstas y otras transferencias deben evaluarse por su contribución al bienestar más allá del ingreso.

## LAS TRANSFERENCIAS AL INGRESO Y LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

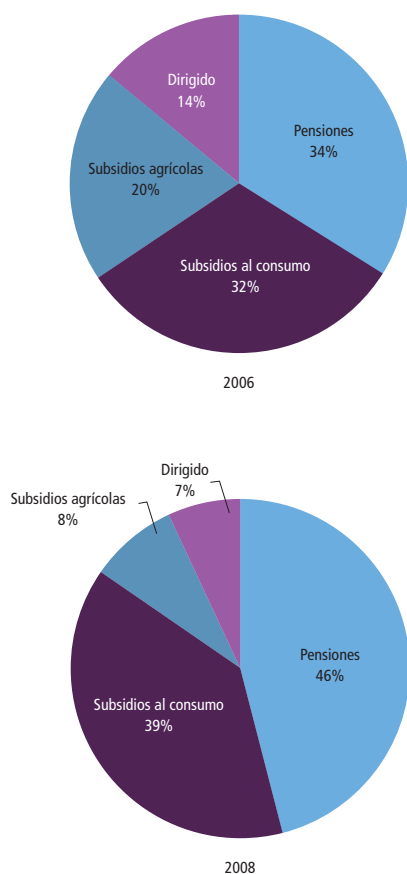
El gasto en desarrollo humano (GDH), definido en el primer capítulo de este informe, es más próximo al gasto en desarrollo social (GDS) en los componentes de salud y educación que en el de ingreso. Para este último, en el GDH se agregan los subsidios generalizados al consumo y los subsidios agrícolas, que pasaron de representar un tercio del total de los apoyos al ingreso en 2006, a la mitad en 2008.<sup>1</sup>

Las transferencias al ingreso contemplan: 1) el gasto dirigido, que incluye 10 de los principales programas sociales;<sup>2</sup> 2) los subsidios agrícolas, con los principales programas de apoyo al campo; 3) las pensiones, que abarcan las del IMSS e ISSSTE y 4) los subsidios al consumo, incluidos el subsidio eléctrico

1 Dos factores influyen en este notable crecimiento: 1) el incremento del diferencial entre los precios internacional y nacional del petróleo, que aumenta el subsidio a los combustibles (IEPS negativo), y 2) en 2008 las pensiones incluyeron el Bono de Reconocimiento de Pensión del ISSSTE, para financiar en ese año la transición de un sistema de ahorro a otro. Si no se considera este bono, los apoyos al ingreso habrían aumentado de un tercio a sólo 43% entre 2006 y 2008.

2 Microrregiones, Oportunidades, Tu Casa, Desayunos del DIF, Licónsa, Programa de Empleo Temporal, Opciones Productivas, Becas Educativas (distintas a las de Oportunidades), Piso Firme y Hábitat.

**Gráfica 5.1**  
Distribución relativa de las transferencias de apoyo al ingreso, 2006-2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en la nota metodológica al final de este Informe.

residencial y el correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a gasolinas y diesel.

Entre 2006 y 2008 las participaciones de las pensiones y los subsidios al consumo fueron las que más aumentaron: las pensiones pasaron de 34 a 46%, y los subsidios al consumo, de 32 a 39%. Estos incrementos disminuyeron la importancia relativa del gasto dirigido, que pasó de 14 a 7% (ver gráfica 5.1).<sup>3</sup>

Las transferencias al ingreso pueden ser monetarias (como las previstas en Oportunidades, Procampo, Programa de Empleo Temporal (PET), subsidios a los sistemas de pensiones contributivas y no contributivas)<sup>4</sup> o cuasi monetarias (subsidios a la compra de bienes de consumo, como alimentos y energéticos, venta de productos o compra de insumos básicos para la producción agrícola, así como transferencias de bienes básicos, como Piso

3 Si se excluye el bono de reconocimiento del ISSSTE, los mayores aumentos corresponderían a los subsidios al consumo, particularmente al IEPS (habrían pasado de 32 a 53%). Aun así, el gasto dirigido se habría reducido de 14 a 9% entre 2006 y 2008.

4 Una lista más completa de estos programas puede encontrarse en Orozco (2008).

Firme, Desayunos Escolares del DIF, Liconsa, Becas Educativas y Microrregiones). A su vez, los apoyos al ingreso pueden dirigirse a la población que concentra las mayores carencias (por ejemplo, Oportunidades) o ser de carácter generalizado, como el subsidio a los alimentos (ver recuadro 5.1).

### Recuadro 5.1 Redistribución de recursos públicos: subsidios, transferencias monetarias o transferencias en especie

Una sociedad con alto nivel de desigualdad da pie a la implementación de políticas distributivas a través del gasto social (Binti Harun, Abd Rashid y Bin Mohamed 2008). Entre algunas de las estrategias de intervención estatal a través de este gasto se encuentran las siguientes:

- **Subsidios.** Son recursos monetarios usualmente provistos por el gobierno para: a) mantener precios por debajo de los correspondientes a un mercado libre; b) mantener en operación a las empresas que sin apoyo quebrarían; c) impulsar actividades que no sucederían por sí solas. Los subsidios pueden ser una forma de proteccionismo, ya que pueden hacer que bienes y servicios domésticos sean artificialmente competitivos frente a las importaciones. La distorsión que pueden producir en los mercados impondría grandes costos económicos.
- **Transferencias monetarias.** Son montos en efectivo que se destinan directamente a los beneficiarios de las pensiones, seguro de desempleo o de programas de asistencia social, entre otros.
- **Transferencias en especie.** Generalmente se asocian a la provisión de servicios de salud pública y vivienda. Estas transferencias incluyen prestaciones de seguridad y asistencia social. Los servicios a los que pueden acceder los hogares se asocian con los cuidados infantiles, la atención médica, odontológica, hospitalaria, etc.

Lo deseable es que la intervención gubernamental –a través de transferencias y subsidios– mejore el bienestar social. No obstante, en algunos casos el bienestar se ha reducido tras la intervención del Estado. Debido a las diferencias en los efectos que tiene la distribución del gasto entre países, existe un debate sobre la eficiencia de la redistribución del gasto social a través de transferencias y subsidios.

Fuentes: (Binti Harun, Abd Rashid y Bin Mohamed 2008), Baena y Campos (2009) y The Economist.

## Entre la focalización de las transferencias dirigidas y la concentración histórica de los subsidios agrícolas

El gasto social a través de programas dirigidos en México es relativamente reciente. Proviene de la transición de los apoyos agrícolas y alimentarios aplicados con la Reforma Agraria a los programas sociales con reglas de operación explícitas y grupos específicos de población objetivo a finales del siglo XX (ver cuadro 5.1).

La nueva generación de programas dirigidos se caracterizó por innovaciones respecto de la política social que operaba hasta entonces (ver recuadro 5.2). En particular, la introducción de los programas Progresá (hoy Oportunidades) y Procampo representó una reasignación inédita de los subsidios alimentarios y agrícolas, al lograr una focalización efectiva de transferencias directas hacia los hogares rurales más pobres, al revertir el sesgo urbano de los subsidios anteriores (por medio de Progresá) y lograr una cobertura amplia de apoyos monetarios directos a los productores, que por primera vez desde la Revolución Mexicana llegó a los campesinos de subsistencia por medio de Procampo (Scott 2009a). A pesar de estos esfuerzos, la evidencia sugiere que los apoyos agrícolas siguen tan concentrados hoy como en el pasado (ver recuadro 5.3).

Pese a que Procampo tiene el potencial para mitigar la pobreza rural, el ejercicio del gasto parece fomentar principalmente la competitividad de los grandes productores debido a que la mayor parte de los recursos se otorga a aquéllos con grandes extensiones de tierra (la mayoría en el norte del país), mientras que los agricultores que poseen pequeñas propiedades (la mayoría en el sur) reciben la menor cantidad de los recursos. La asignación de recursos con base en las extensiones de tierra y no en el número de productores ha generado tres distorsiones: 1) una alta concentración de los subsidios en pocas manos; 2) mejora limitada de la capacidad de producción de los agricultores más pobres, y 3) facilidad en la captura de los recursos del programa y corrupción en esta política pública. A 15 años de su creación, esta política parece no haber logrado sus propósitos originales debido a objetivos poco claros y un diseño que favoreció a las redes clientelares (Merino 2009a).

## Subsidios a los sistemas de pensiones y al consumo: cuestionables prioridades distributivas

En contraste con los estados de bienestar maduros de la OCDE, donde las pensiones tienen un carácter redistributivo, y pese a la evolución del sistema mexicano (ver recuadro 5.4), las pensiones en México han incrementado la desigualdad del ingreso: el 10% de la población más rica tiene un ingreso 28 veces mayor al de su equivalente más pobre, pero esta relación es de 287 a uno en el caso de los beneficios que otorgan las pensiones (Scott 2005).

Cuadro 5.1 Del gasto generalizado al gasto dirigido: síntesis básica de su evolución

1934-1983 Los inicios del gasto público generalizado	Este periodo se caracteriza por la implementación de los dos tipos de instrumentos desarrollados durante la Reforma Agraria: apoyos agrícolas y apoyos alimentarios. Los primeros fueron subsidios a insumos y políticas de protección y precios de garantía a favor de los productores comerciales de granos. Los apoyos alimentarios consistieron en subsidios destinados a proteger el poder de compra de los hogares, entre los que destaca el subsidio generalizado a la tortilla. El principal instrumento de esta política fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), que operó a partir de 1965.
1983-1995 La transición hacia un gasto dirigido	En 1983 Conasupo se había convertido en un instrumento difícil de mantener debido a la inviabilidad de los precios de garantía, ante un panorama en el que la brecha entre los precios domésticos y los internacionales era creciente. Este fracaso dio paso a una nueva generación de subsidios dirigidos como los de la tortilla (Tortibonos) y a la leche (Licónsa).
1995-2008 El gasto público dirigido y focalizado	En el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la reforma del artículo 27 constitucional y la crisis de 1994-1995, surgen novedosos esquemas de transferencias condicionadas. Por un lado, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, hoy Oportunidades) introdujo el esquema de transferencias condicionadas a la inversión en capital humano. A su vez, el programa Procampo implementó transferencias desvinculadas de la producción y comercialización, mientras que el Programa de Empleo Temporal (PET) innovó en el uso de transferencias dirigidas por autoselección a partir de oportunidades laborales en épocas de baja actividad agrícola. Actualmente, los programas de gasto dirigido o de combate a la pobreza utilizan reglas de asignación explícitas a favor de una población objetivo definida, lo cual evidencia un claro avance del gasto público dirigido.
Fuente: Scott (2009a).	

Como ocurre con la salud, esta desigualdad refleja un sistema de seguridad social truncado: por ejemplo, en el 10% de los hogares más pobres casi no hay afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mientras que entre 18% y un tercio de sus derechohabientes forman parte del decil más rico de la población. La distribución de asegurados entre 1992 y 2006 era altamente regresiva (ver gráfica 5.2).

Dos factores propician esta falla: la inexistencia, hasta principios del siglo XXI, de programas no contributivos de pensiones dirigidos a los adultos mayores, así como la segmentación y la desigualdad horizontal entre los distintos sistemas de pensiones, cuyos subsidios varían desde 175 hasta 17,500 pesos al mes por pensionado<sup>5</sup> (ver cuadro 5.2).

5 Estos subsidios se estiman como el gasto público en los sistemas de pensiones neto de contribuciones obrero-patronales. En el caso del sector público y los pensionados del IMSS con el antiguo régimen (1973), este gasto se financia por medio de impuestos generales; en el caso de las empresas paraestatales, por medio de recursos propios, absorbidos en última instancia por los usuarios de estos servicios vía mayores costos o menor calidad de servicios; y en el caso del IMSS como proveedor, por las contribuciones de sus derechohabientes (ver IMSS 2008).



## Recuadro 5.2 Cambio generacional de programas sociales y su impacto distributivo

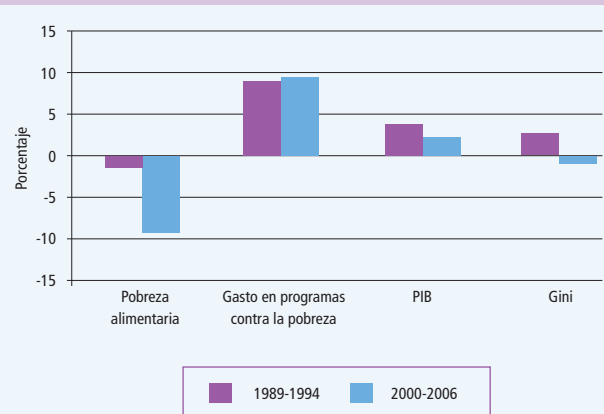
El contraste en el impacto redistributivo de distintos programas puede apreciarse con la comparación de los dos programas de gasto dirigido más ambiciosos que han sido aplicados en las últimas dos décadas, con diseños radicalmente distintos: Pronasol y Progresa/Oportunidades. La gráfica 1 compara el periodo de operación del primer programa (1989-1994) con la segunda fase del segundo (2000-2006), dejando de lado el periodo de crisis y recuperación (1994-2000).

En los dos casos, el gasto dirigido aumentó de manera importante, principalmente por el crecimiento de ambos programas. Sin embargo, mientras en el primer periodo el crecimiento económico fue significativamente mayor, la tasa de reducción de la pobreza alimentaria fue siete veces mayor en el segundo. Esto se explica en parte por la reducción en la desigualdad del ingreso laboral, que aumenta el impacto del crecimiento sobre la pobreza, pero también sugiere un impacto mayor de las transferencias.

La asignación de recursos contra la pobreza en el primer periodo se dio en forma relativamente opaca, sin mecanismos claros de focalización, y en gran parte por medio de proyectos de infraestructura local. En contraparte, Pronasol promovió la

participación comunitaria, objetivo secundario, si acaso, en el programa Oportunidades. En el segundo periodo, la asignación de los recursos se dio en forma de transferencias monetarias directas a los hogares, identificados por medio de mecanismos efectivos de focalización.

**Gráfica 1**  
Evolución de la pobreza alimentaria, gasto en programas dirigidos, PIB y desigualdad del ingreso (cambio medio anual)



Fuente: Scott (2009a).

## Recuadro 5.3 Concentración histórica de los apoyos agrícolas

La Reforma Agraria redistribuyó más de 100 millones de hectáreas (equivalentes a la mitad de las tierras agrícolas actuales en el país) a 3.8 millones de productores. En 1905, cuando 70% de los trabajadores dependían de la actividad agrícola, 87% de la tierra estaba en manos de 2% de los propietarios, lo cual generó un coeficiente de concentración muy próximo al límite teórico de 1 (máxima concentración pro-ricos). Para 1940, este coeficiente tomó un valor cercano a 0.6 y se ha mantenido cercano a este valor hasta años recientes.

Una característica distintiva de los subsidios agrícolas mexicanos es que desde la época del presidente Lázaro Cárdenas hasta fechas recientes, estos nunca habían llegado a los millones de pequeños campesinos creados por las acciones de la Reforma Agraria. Estos subsidios se concentraban en los grandes productores del norte

del país y parecían haber sido diseñados para compensarlos por la tierra perdida con la Reforma Agraria, en vez de propiciar el desarrollo de los nuevos productores y de subsistencia. Esta situación se modificó debido a un conjunto de reformas complementarias diseñadas para reactivar los mercados rurales (artículo 27 constitucional, apertura comercial, Procampo, etc).

A pesar de estos esfuerzos, las evidencias sobre la pobreza y la desigualdad sugieren que los apoyos agrícolas están tan concentrados hoy como en el pasado, lo cual no ha permitido consolidar un proceso de crecimiento con equidad en el campo mexicano.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Scott (2009a).



## Recuadro 5.4 Evolución de las pensiones en México

El artículo 123 de la Constitución de 1917 establecía la necesidad de promover programas de previsión social, incluidos los seguros de pensiones. Sin embargo, desde sus inicios estos beneficios han sido planificados solamente para las personas que tienen algún tipo de empleo formal y que han rebasado un mínimo de años necesarios para recibir una pensión. Debido al estancamiento del empleo formal, a partir de la crisis de diciembre de 1994, y al aumento del sector informal, la cobertura de 37.7% de la Población Económicamente Activa con servicios de pensiones disminuyó a 33.9% en 1996 y a 30.1% en 2002.

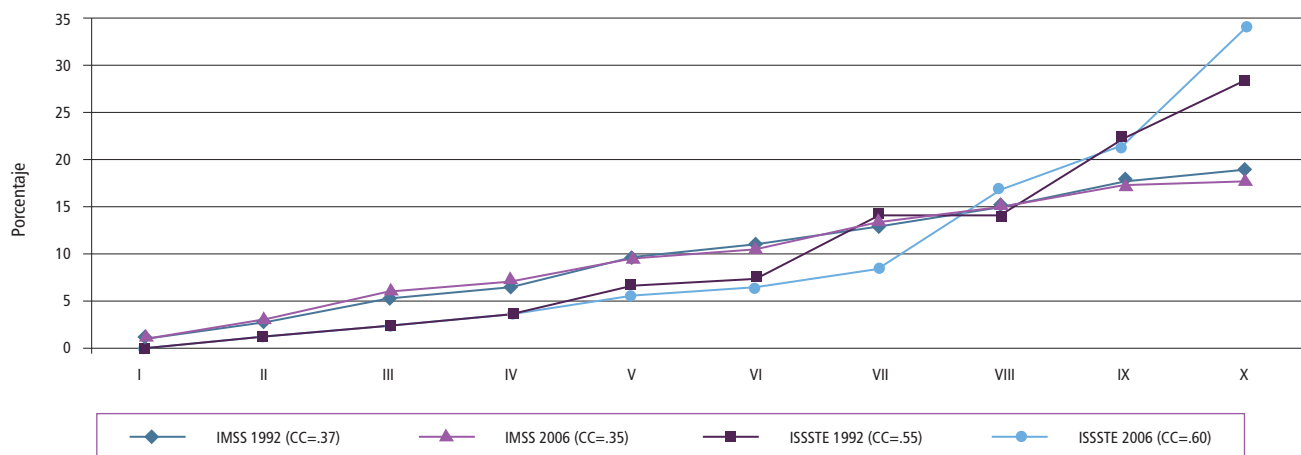
En México no existían programas no contributivos de pensiones dirigidos a los adultos mayores de bajos ingresos sin seguridad social, por lo que este segmento de la población dependía para su

supervivencia exclusivamente de redes de apoyo familiar informales.

Lo anterior cambió en 2005 a partir de la introducción de una pensión básica universal para adultos mayores (70 años o más) en la Ciudad de México y la subsecuente introducción de programas federales en comunidades rurales, primero como un componente de Oportunidades (250 pesos) en 2006, y a partir de 2007 con la introducción de una pensión mayor (500 pesos/mes) con cobertura universal en las comunidades rurales del país (Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales). Para el año 2008, este programa constituía el segundo programa más grande de la Sedesol después de Oportunidades.

Fuente: García (2003) y Scott (2009a).

**Gráfica 5.2**  
Distribución de derechohabientes del IMSS y el ISSSTE por decil de ingreso, 1992- 2006



Fuente: Scott (2009a).

En el caso de las pensiones contributivas, los sistemas públicos absorben 1.6 veces el subsidio al antiguo régimen del IMSS (1973), en el caso del ISSSTE, y 4.8 veces en el caso de las empresas y organismos paraestatales, aun si se toma en cuenta que en la actual fase de transición el total de las pensiones del IMSS en curso de pago son absorbidas por el Estado (Scott 2009a). Estas diferencias, más allá de errores de diseño e implementación de los sistemas, reflejan diferencias persistentes en beneficios, en edad de retiro (65 años para derechohabientes del IMSS y 53 años en promedio para los empleados del instituto, sin edad mínima) y tasas de reposición (40% para derechohabientes del

IMSS, 100% para trabajadores del sector público y 130% para empleados del ISSSTE).

Entre las pensiones al retiro y los subsidios al consumo están las pensiones alimentarias para adultos mayores. Conapo (2006b) ha estimado que los mayores de 70 años en México representan 3.6% de la población (3.8 millones) y sumarán 18.4% en 2050. Ante ese escenario, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) implementó el programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, que sólo requiere que el beneficiario demuestre tener tres años de residencia en la Ciudad de México. El apoyo mensual equivale a la mitad del salario mínimo local vigente (788 pesos

**Cuadro 5.2 Subsidio público medio mensual por pensionado (gasto público neto de contribuciones de los beneficiarios)**

	Pesos	% respecto IMSS
Luz y Fuerza (2003)	\$17,556	834
IMSS-Patrón (Régimen de Jubilaciones y Pensiones, 2004)	\$12,552	596
PEMEX (2003)	\$8,250	393
ISSSTE (2003)	\$3,281	156
IMSS (pensiones en curso de pago, antiguo régimen)	\$2,105	100
Apoyo a Adultos Mayores (Ciudad de México, 2005)	\$668	32
Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales (2007)	\$500	24
Apoyos para Adultos Mayores en <i>Oportunidades</i> (2006)	\$250	12
Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales (2005)	\$175	8

Fuente: Scott (2009a).

en 2008). En septiembre de 2008 este programa benefició a 422 mil 500 personas (96% de los mayores de 70 años en el DF).

Por su parte, el gobierno federal implementó los programas *Apoyo a Adultos Mayores y 70 y Más*. El primero, parte de *Oportunidades*, condiciona a los beneficiarios a asistir a revisiones de salud y opera en localidades de alta marginación con más de 2,500 habitantes. Entre julio y agosto de 2008 el apoyo individual mensual fue de 270 pesos; se otorgó a 84 mil 800 adultos y se le retiró a 6 mil 500 por incumplir los criterios de corresponsabilidad. El segundo, para los no inscritos en *Oportunidades*, no condiciona sus apoyos. Comenzó en zonas con menos de 2,500 habitantes, pero gradualmente ha sido expandido hasta localidades de 30 mil habitantes en 2010. En 2008, cada uno de sus 1.67 millones de beneficiarios recibió mil pesos bimestrales.

Más recientemente, el gobierno del Estado de México introdujo la *Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 60 a 69 años* y la *Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (PAAM)* para mayores de 70 años. El apoyo para quienes sufren pobreza alimentaria se entrega mensualmente y consiste en un paquete de productos de la canasta básica. El presupuesto asignado en 2009 para la PAAM fue de 69.7 millones de pesos y se otorgó a 70 mil personas (PNUD y Transparencia Mexicana).

A su vez, los principales subsidios al consumo en México son: 1) al precio del gas licuado de petróleo (gas LP); 2) al precio de las gasolinas; 3) a las tarifas residenciales de electricidad, y 4) por exenciones de IVA a alimentos y medicinas (subsidio implícito). Estos tres últimos representaron en 2008 cerca de 40% del GDH, más de cuatro veces la participación del gasto dirigido. Del total de estos rubros, 20% se orienta al subsidio a la electricidad, mientras el 80% restante se divide en partes iguales entre el subsidio a las gasolinas y las exenciones al IVA. En situaciones de emergencia, es clara la diferente incidencia distributiva de estos instrumentos (ver recuadro 5.5).

## La importancia de las transferencias ante la desigualdad del ingreso y la pobreza monetaria

El gasto público del país tiene un pobre desempeño como reductor de las diferencias de ingreso generadas por el mercado en la región de mayores desigualdades económicas del mundo: en un grupo de 10 países latinoamericanos, México ocupa el quinto lugar en desigualdad del ingreso antes de incluir el gasto público, y es el cuarto más desigual aun considerado su efecto (CEPAL 2005). Por este motivo, las transferencias al ingreso y el contexto en el que actúan cobran gran importancia.

### Recuadro 5.5 Emergencia alimentaria: subsidios dirigidos vs. subsidios generalizados

Como parte del apoyo alimentario "Vivir Mejor", el Gobierno Federal implementó durante el primer semestre de 2008 un suplemento de 120 pesos por familia al apoyo alimentario del programa *Oportunidades*. Este apoyo se presentó, junto con el subsidio a las gasolinas, como parte de un paquete de protección al ingreso de las familias en el contexto del incremento del precio de los alimentos. Scott (2009a) analizó los beneficios en ambos programas encontrando que las distribuciones de los subsidios dirigidos y generalizados son simétricamente opuestas (ver gráfica 1).

El análisis de incidencia entre diversas alternativas de política es de particular interés pues muestra un claro contraste entre potenciales resultados. Chávez et al. (2009) realiza otro ejercicio de evaluación de focalización ante la misma coyuntura de aumento en el precio de los alimentos, para distinguir entre cuatro posibles mecanismos de asignación que podrían haberse implementado para enfrentar la contingencia: focalización perfecta (transferencia a los pobres); transferencia universal; subsidio a un grupo de alimentos (cereales, leguminosas, tubérculos), y transferencias a partir del programa *Oportunidades*. Este ejercicio encuentra que la transferencia universal y el subsidio minimizarían el error de exclusión (dejar a un hogar pobre sin beneficios), aunque maximizaría el error de inclusión (que un hogar no pobre reciba los beneficios del programa). De acuerdo a sus resultados, el apoyo a través del programa *Oportunidades* implica un error de exclusión del 6.3 por ciento de la población y un error de inclusión de 9.8 por ciento. De poder realizarse una focalización perfecta, los dos tipos de errores se reducirían a cero. Además, la transferencia universal parece ser la política menos eficiente en ese escenario, al dirigir 11 centavos de cada peso a la población en pobreza, mientras que la transferencia por medio de *Oportunidades* asigna hasta 34 centavos a este grupo de población (ver cuadro 1).

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Scott (2009a) y Chávez et al. (2009).

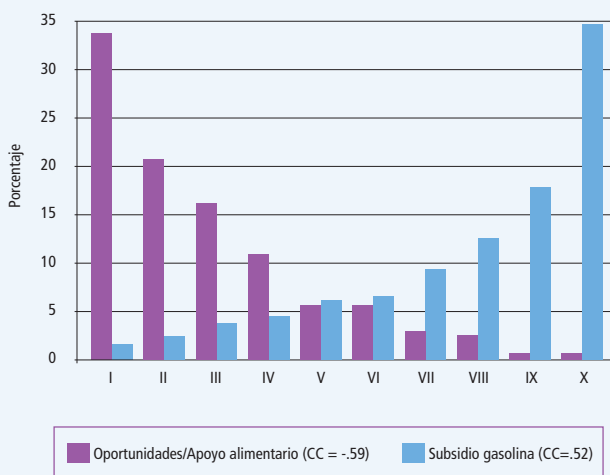
A finales de los ochenta la desigualdad del ingreso primario se incrementó de manera notoria en México (Morley 2000), pero a finales de la década de 1990 esta desigualdad comenzó a reducirse ligeramente (De la Torre y Moreno 2004) y esta tendencia se mantenía hasta 2006 (Esquivel 2008), aunque la desigualdad de este tipo de ingreso sigue siendo tan alta como al inicio. La distribución del ingreso primario afecta la del ingreso corriente, particularmente el componente monetario, ambos incluyendo transferencias públicas (por ejemplo, apoyos monetarios al ingreso) y privadas (por ejemplo, remesas),

lo cual se hace evidente en su trayectoria reciente e histórica (ver gráfica 5.3).

La importancia de las transferencias al ingreso aumenta cuando existe una pobreza elevada. Pese a que la pobreza decreció en los últimos diez años, su nivel y su repunte reciente son motivos de preocupación (ver gráfica 5.4). La pobreza alimentaria sigue concentrada en las zonas rurales (25% de la población y 65% de la pobreza son rurales), con grandes contrastes entre el sur y el norte del país (en Baja California 6.5% de la población rural padece pobreza alimentaria y en Chiapas suma 60%). Asimismo,

**Gráfica 1**

Distribución de beneficios de programas dirigidos y subsidios generalizados. El caso del apoyo alimentario de Oportunidades y el subsidio a la gasolina, 2004



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Scott (2009a).

**Cuadro 1**  
Eficiencia en la focalización de estrategias alternativas

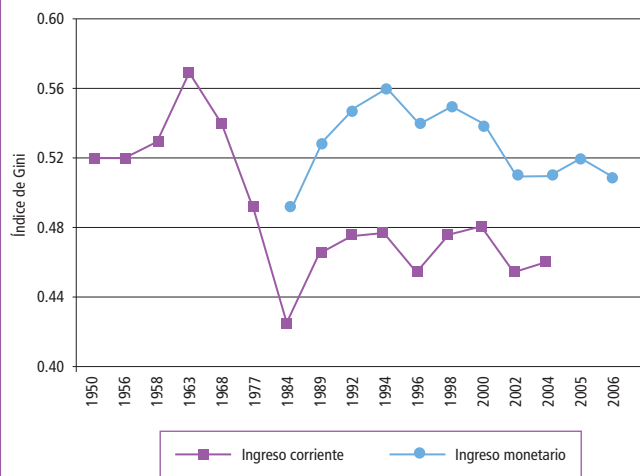
		Subsidios a alimentos	Transferencias		
			Universal	Oportunidades	A los pobres
Participa (%)	Pobres	11.3	11.3	5.0	11.3
	No pobres	88.7	88.7	9.8	0.0
No participa (%)	Pobres	0.0	0.0	6.3	0.0
	No pobres	0.0	0.0	78.9	88.7
Eficiencia*		0.156	0.113	0.338	1.0

Fuente: Chávez et al. (2009).

\* Eficiencia medida como centavos transferidos a la población pobre por peso gastado.

**Gráfica 5.3**

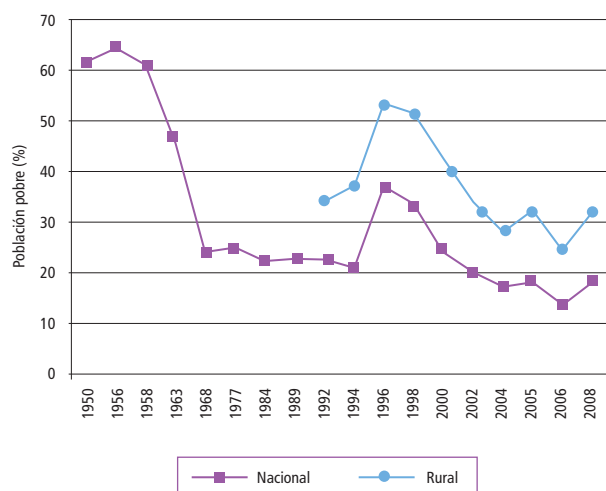
Evolución de la desigualdad del ingreso en México. Índice de Gini, 1950-2006



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Székely (2005b) y Esquivel (2008).

**Gráfica 5.4**

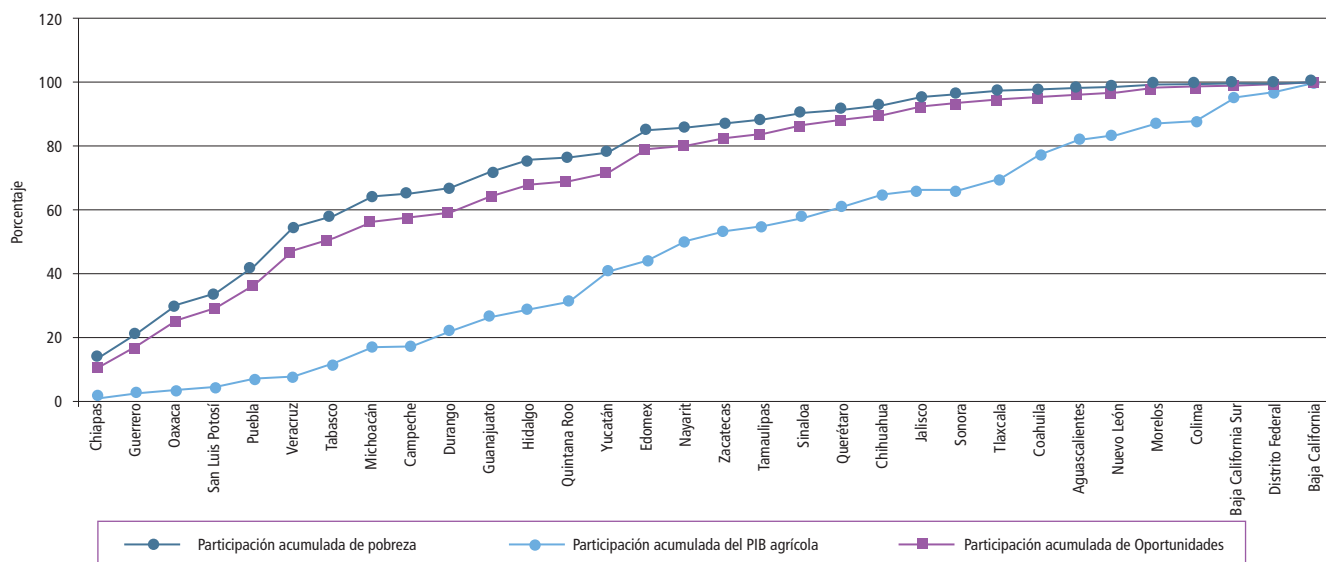
Pobreza alimentaria nacional y rural en México, 1950-2008



Fuente: Székely (2005b) y actualización de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH.

**Gráfica 5.5**

Pobreza extrema rural, programa Oportunidades y PIB agrícola: 2005- 2006 (entidades ordenadas por tasa de pobreza rural)



Fuente: Scott (2009a).

**Recuadro 5.6**

**Persistencia de la pobreza en las zonas rurales (2002-2005)**

Para analizar los movimientos dentro y fuera de la pobreza, Parker (2008) utiliza una matriz de transición con datos de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH), la cual es representativa de dicha dinámica a nivel nacional y por zonas. La matriz de transición es un instrumento que resume el cambio en la composición de estos grupos en dos puntos en el tiempo. El cuadro siguiente muestra las transformaciones de la pobreza para tres definiciones oficiales (pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio) en las zonas rurales en México para el periodo 2002-2005.<sup>1</sup>

La diagonal de esta matriz reporta los porcentajes de personas que permanecieron en la misma categoría de pobreza durante el periodo de estudio. Sus datos muestran que la pobreza alimentaria es más *persistente* que la de capacidades o de patrimonio, ya que mientras que la primera tuvo una tasa de permanencia de 27.7%, las dos restantes presentaron tasas de 0.4 y 3.3%, respectivamente. Los porcentajes que se encuentran *fuera* de la diagonal implican cambios en la profundidad de la pobreza. Por ejemplo, al año 2002, el 8.1% de la población en pobreza alimentaria dejó de serlo y se sumó a la categoría de pobreza de patrimonio en 2005.

<sup>1</sup> En la ENNVIH se aplica una misma muestra de individuos con representatividad nacional con datos disponibles hasta el momento para 2002 y 2005.

**Cuadro 1 Matriz de transición de la condición de pobreza de la población del estrato rural, 2002- 2005**

		ENNVIH 2002					
		Condición de pobreza	Alimentaria	Capacidades	Patrimonial	No pobre	Total
ENNVIH 2005	Alimentaria	27.7	2.8	6.9	9.1	46.4	
	Capacidades	3.3	0.4	1.7	1.2	6.6	
	Patrimonial	8.1	1.2	3.3	4.9	17.5	
	No pobre	8.6	1.9	5.4	13.5	29.4	
	Total	47.7	6.3	17.2	28.7	100	

Fuente: Parker (2008).

La matriz de transición también permite observar la fragilidad de los ingresos en las zonas rurales. La penúltima fila de la matriz muestra que 9.1 por ciento de las personas que no eran pobres en 2002 se sumaron a la categoría de pobreza alimentaria en 2005, que 1.2 por ciento transitaron a la pobreza de capacidades mientras que el 4.9 por ciento lo hicieron a pobreza de patrimonio.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Parker (2008).

## Recuadro 5.7

### Persistencia de la pobreza en adultos mayores de 50 años (2002-2005)

La Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH) es un instrumento longitudinal que permite conocer las condiciones de vida de una muestra representativa a nivel nacional a lo largo del tiempo. Esta característica longitudinal permite saber qué porcentaje de la población experimentó modificaciones en sus condiciones de vida. Con la finalidad de analizar si la pobreza en México es permanente o temporal, Parker (2008) presenta la matriz de transición de la pobreza para los adultos mayores de 50 años (ver cuadro 1).

Las cifras ubicadas en la diagonal de esta matriz indican los porcentajes de población que no cambiaron su condición de pobreza en el periodo de análisis. Así, del total de adultos que se encontraban en pobreza alimentaria en 2002, 14.8% no logró salir de este tipo de pobreza, mientras que el resto (85.2%) pasó a pobreza de capacidades o de patrimonio o salió definitivamente de la pobreza. Así mismo, del total de adultos que en 2002 no se encontraba en situación de pobreza, menos de un tercio logró mantener su condición, mientras que el resto cayó en situación de pobreza. Al considerar el porcentaje de adultos que dejaron

Cuadro 1 Matriz de transición de la condición de pobreza de los adultos mayores de 50 años, 2002- 2005

		ENNVIH 2002					
		Condición de pobreza	Alimentaria	Capacidades	Patrimonial	No pobre	Total
ENNVIH 2005	Alimentaria		14.8	2	5.3	9.1	31.2
	Capacidades		2.1	0.5	1.4	1.6	5.6
	Patrimonial		6	1.5	3.9	7.9	19.4
	No pobre		8	1.3	6.1	28.5	43.8
	Total		30.9	5.3	16.7	47.2	100

Fuente: Parker (2008).

la pobreza, se encuentra que 8% de los pobres de alimentos salieron de la pobreza de 2002 a 2005, mientras que el porcentaje de salida de la pobreza de capacidades y patrimonio fue menor (1.3 y 6.1%).

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Parker (2008).

ocho estados concentran 64% de los pobres rurales, pero apenas 18% del producto agrícola (ver gráfica 5.5).

Por otra parte, Coneval (2009) estima que 13.5% de la población de más de 70 años padecía pobreza alimentaria en 2008 (en zonas con menos de 15 mil habitantes la proporción llegaba a 69.5%). Además, la pobreza rural es de mayor duración (ver recuadro 5.6), lo que se observa en que sólo 28.5% de los mayores de 50 años no experimentaron algún tipo de pobreza en 2002 o 2005 (ver recuadro 5.7).

## POTENCIAL DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS AL INGRESO

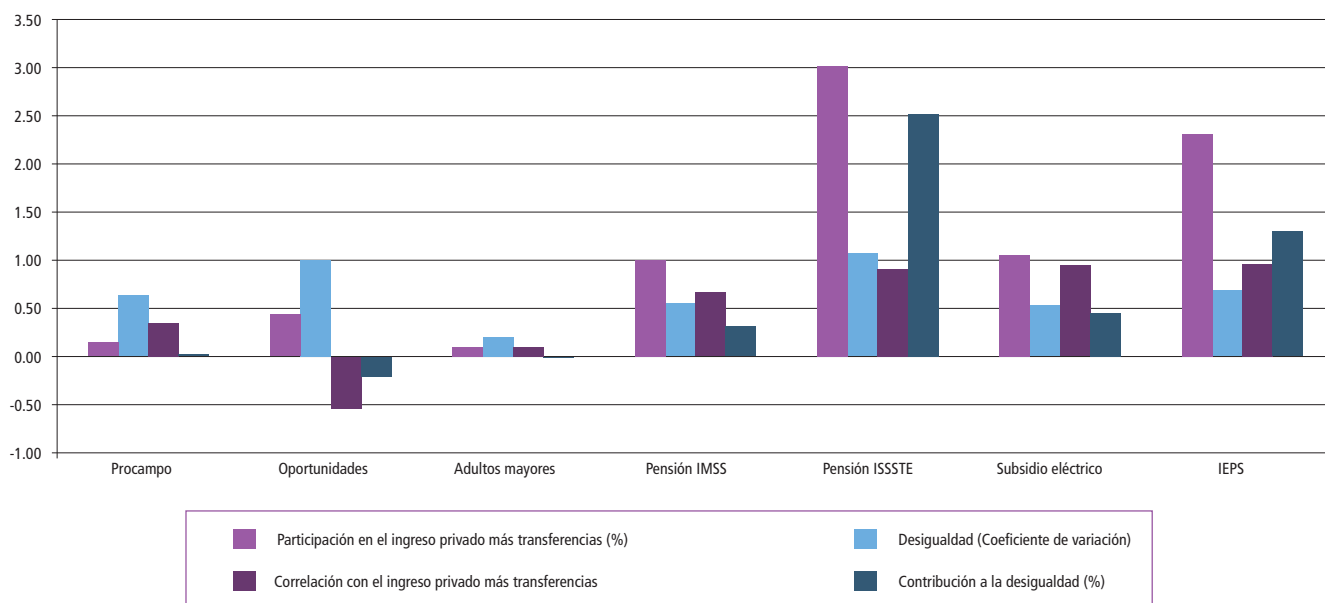
El análisis de incidencia del capítulo 1 mostró la incapacidad sistemática del GDH, particularmente de las transferencias, para beneficiar a los sectores de menor ingreso o desarrollo. Los apoyos al ingreso suelen concentrarse en los estratos más ricos, generan desigualdad en la suma de los ingresos privados y públicos y destinan más recursos a quienes presentan mejores indicadores de desarrollo. Estos resultados, sin embargo, ocultan una gran heterogeneidad en el desempeño de las transferencias, por lo que es necesario desagregar los indicadores de incidencia por tipo de gasto.

Debido a que los apoyos al ingreso son de naturaleza monetaria o cuasi monetaria, es razonable considerarlos una fuente de ingreso que se agrega al de naturaleza privada para acumular un “ingreso total” (ingreso privado, después de impuestos y contribuciones, más un ingreso público, monetario o cuasi monetario en este caso). Así, es posible calcular la contribución del gasto público a la desigualdad del ingreso total. Es de esperar que las transferencias contribuyan más a la desigualdad general mientras mayor proporción representen del ingreso total, más se asocien a la desigualdad final y más se concentren en los grupos de mayores ingresos (ver nota técnica 4).

Este análisis se realizó con aquellos componentes sobre los cuales existe información, y se observó que los apoyos al ingreso representan cerca de 8% del “ingreso total”, lo cual les da una capacidad redistributiva limitada pero no despreciable. Los de mayor magnitud son las pensiones de los trabajadores del ISSSTE y el subsidio fiscal vía los impuestos especiales a productos y servicios (IEPS). El gasto del programa Oportunidades es mayor mientras menor es el ingreso total (correlación negativa), lo que aminora la desigualdad final; en cambio, el resto del gasto (17 veces mayor que el de Oportunidades) presenta correlaciones positivas, con lo que contribuye a una mayor desigualdad. Además, si bien todos los tipos de gasto se distribuyen con desigualdad (medida por el

**Gráfica 5.6**

Componentes de la contribución a la desigualdad del ingreso total de las transferencias públicas



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

Nota: IEPS es el impuesto especial sobre producción y servicios (gasolinas y diesel). Pensiones no contributivas se refiere a los programas de adultos mayores.

coeficiente de variación), ésta es mayor para el gasto regresivo correspondiente a las pensiones del ISSSTE (ver gráfica 5.6).

El gasto dirigido contribuye con casi cinco puntos porcentuales a agravar la desigualdad con que se distribuye el “ingreso total”. Casi cuatro puntos son atribuibles a las pensiones del ISSSTE y al subsidio del IEPS, y sólo Oportunidades mitiga moderadamente la desigualdad. Sin embargo, el examen de las transferencias debe ir más allá del supuesto de que es ingreso líquido e identificar una asignación recomendada en función de indicadores monetarios y no monetarios de las necesidades de desarrollo.

### Incidencia de las transferencias dirigidas y los subsidios agrícolas

La distribución de las transferencias dirigidas según el ingreso de los hogares tuvo un cambio notable en la segunda mitad de la década de 1990, cuando la participación de este tipo de gasto en el 20% de la población más pobre aumentó de 17 a 35%, y se constituyó en el principal instrumento fiscal de combate a la pobreza. Sin embargo, para 2006 sólo tres de 14 programas<sup>6</sup> analizados (Piso Firme, PET y Oportunidades) transfirieron cerca de 50% de sus beneficios a este grupo, con una desviación mínima de sus recursos a quienes menos carencias padecen. Además de

los anteriores, menos de la mitad de los programas –despensas y desayunos del DIF y apoyos a la vivienda (Tu Casa)– logran asignar al grupo de referencia por lo menos 20% de sus beneficios (ver gráfica 5.7). Los demás se concentran en grupos de ingresos medios (Crédito a la Palabra, Hábitat y Liconsas) o altos (Opciones Productivas, Microrregiones y demás programas de subsidios, créditos o becas).

La capacidad de llegar al 20% de la población con menores ingresos se ha deteriorado significativamente en años recientes. Por ejemplo, el programa Oportunidades pasó de focalizar en este grupo 70% de sus recursos en 2002 a 48% en 2006; el PET pasó de 66 a 44%, y el programa de despensas de 50 a 39% en el mismo periodo (ver gráfica 5.8). Las excepciones notables a esta tendencia fueron los programas Piso Firme y Apoyos a la Vivienda (Scott 2009a).

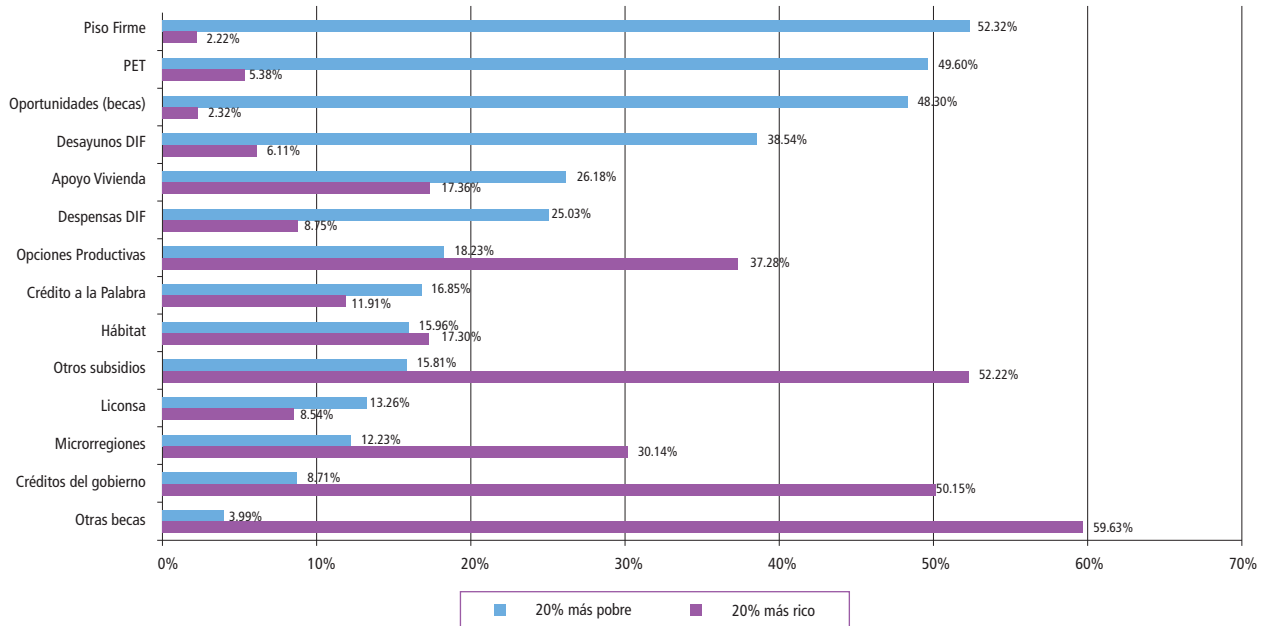
Una manera alternativa de evaluar las transferencias dirigidas es observar su distribución respecto de las carencias observadas. En 2006, las asignaciones del programa Oportunidades y de los desayunos escolares del DIF se acercaban a la distribución del porcentaje de niños con desnutrición, aunque existía una brecha amplia entre ésta y la asignación del gasto en despensas DIF y Liconsas (ver gráfica 5.9). Otra posibilidad es evaluar la incidencia de los programas mediante el uso del índice de desarrollo humano (IDH) de los hogares e individuos (ver diagrama 5.1).

Buena parte de la información anterior puede ser resumida con el coeficiente de concentración (CC): si este es cercano a uno,

<sup>6</sup> Programas representados en el Módulo de Programas Sociales de la ENIGH 2006. Dos programas dirigidos considerados en otras secciones son el Seguro Popular y las pensiones para adultos mayores.

**Gráfica 5.7**

Porcentaje de participación del 20% más pobre y el 20% más rico en los beneficios de los programas dirigidos, 2006

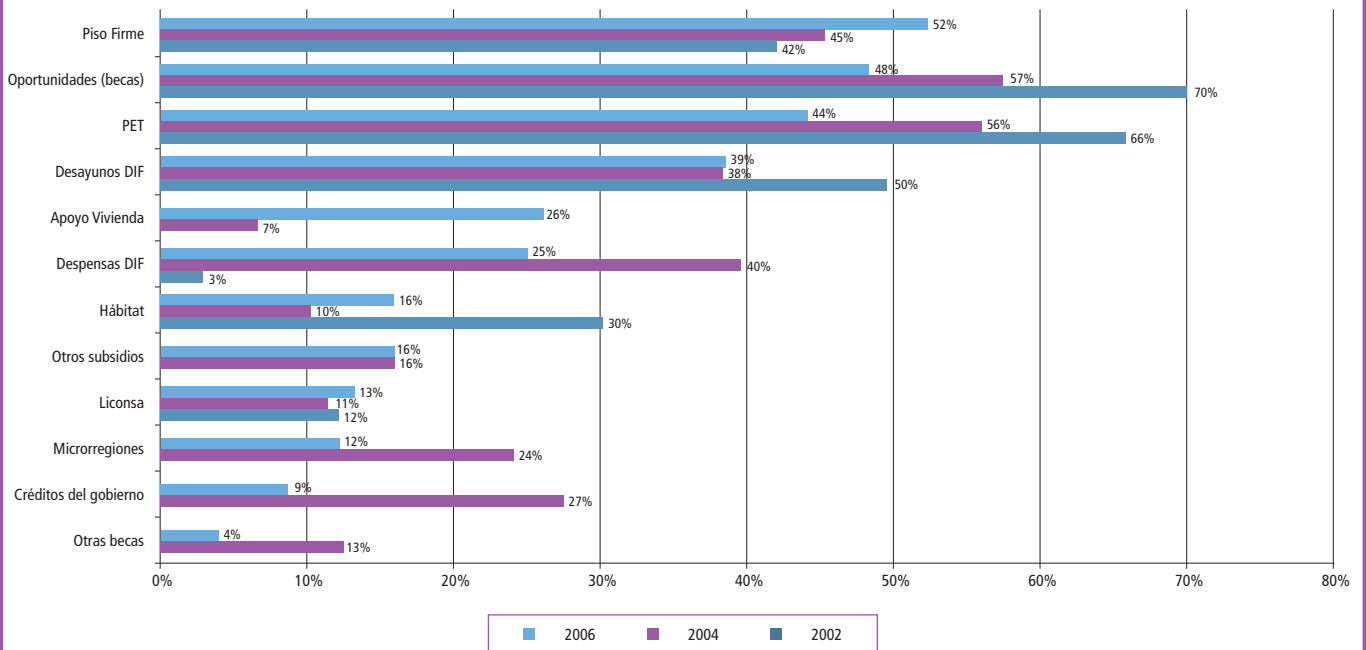


Fuente: Scott (2009a).

Nota: PET es el Programa de Empleo Temporal.

**Gráfica 5.8**

Participación del 20% más pobre en los beneficios de los programas dirigidos (2002, 2004, 2006)



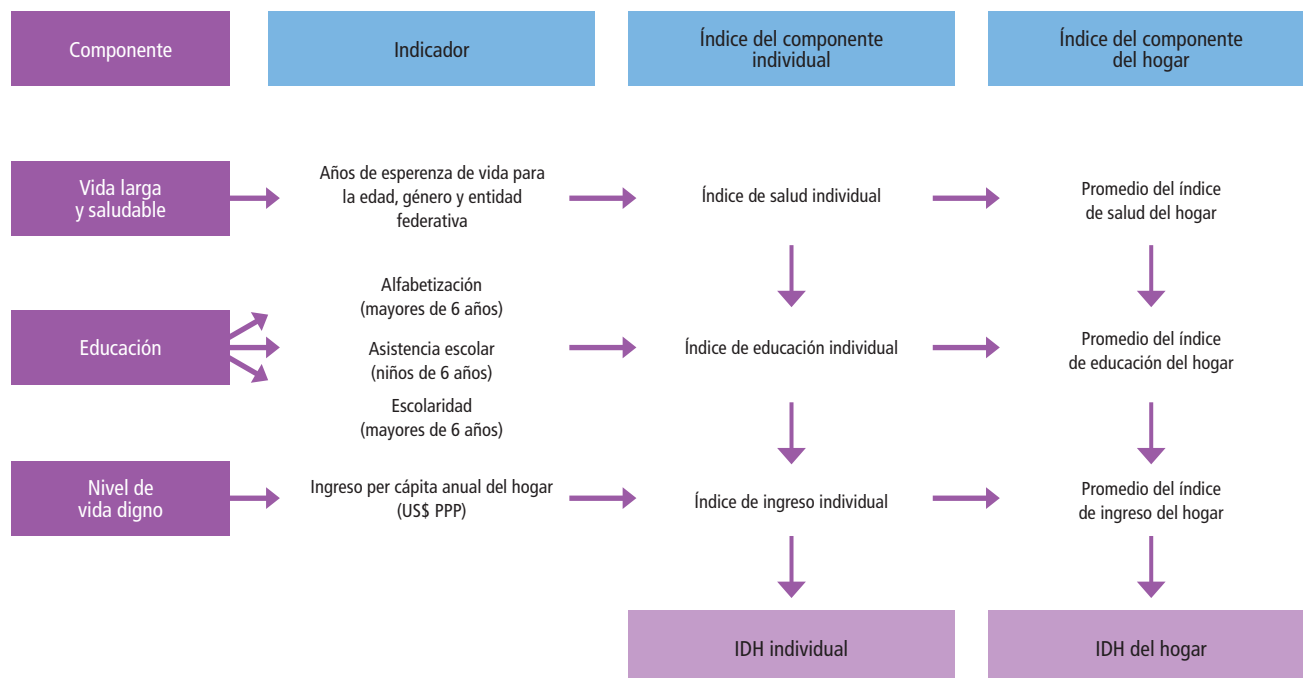
Fuente: Scott (2009a).

Nota: PET es el Programa de Empleo Temporal.



**Diagrama 5.1**

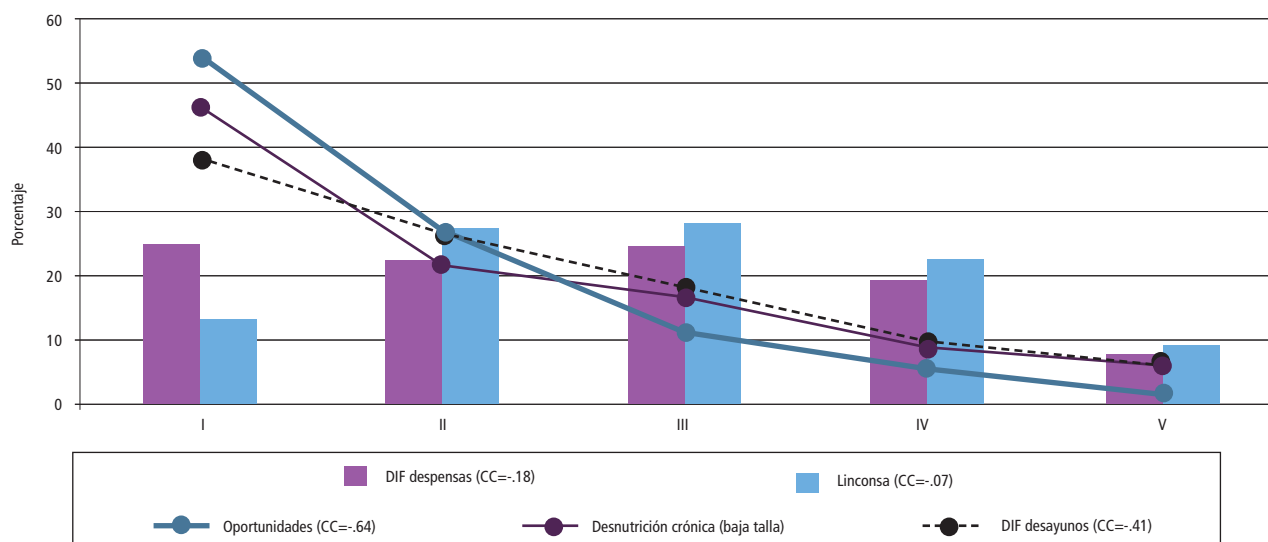
Índice de desarrollo humano de hogares e individuos



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

**Gráfica 5.9**

Gasto público en programas alimentarios y necesidades nutricionales por quintil de ingreso (2006)



Fuente: Scott (2009a).

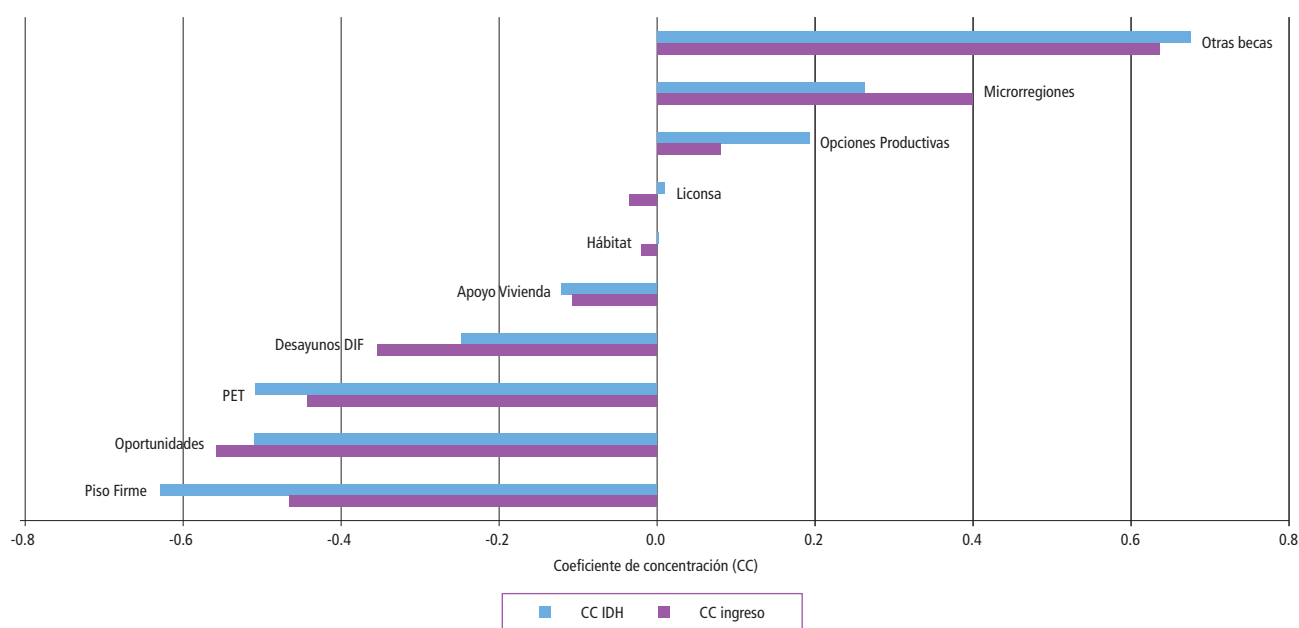
Nota: Porcentajes de gasto y de población con baja talla por quintil.

el gasto favorece a los grupos más ricos, cuando se emplea el ingreso para identificarlos, o a los de mayor desarrollo humano, si se utiliza el IDH; en cambio, si la asignación beneficia a la población en pobreza o con bajo IDH, el CC se acerca a -1 (ver nota técnica 3). La gráfica 5.10 muestra un amplio espectro de los

programas dirigidos en 2006, y permite evaluar su asignación.<sup>7</sup> Destacan los programas Opciones Productivas, Microrregiones y otras becas, que representan cerca de 5.5% del gasto dirigido

<sup>7</sup> La información pormenorizada más reciente de estos programas, incluidos en el Módulo de Programas Sociales de la ENIGH (Inegi), corresponde a 2006.

**Gráfica 5.10**  
Coeficientes de concentración del gasto dirigido (2006)



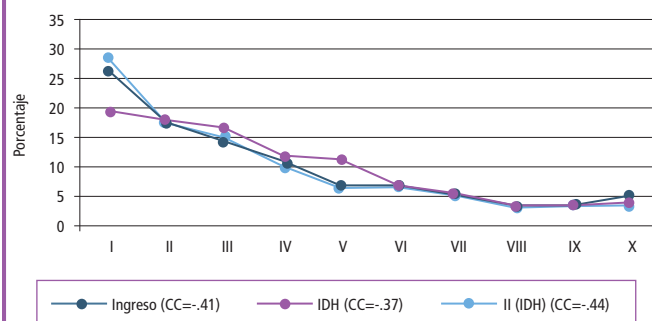
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2006).  
Nota: PET es el Programa de Empleo Temporal.

y presentan una asignación regresiva (a favor de los más ricos) con un CC positivo relativamente elevado, sobre todo cuando se aplica el criterio de IDH. En el otro extremo están los programas Piso Firme, Oportunidades y PET, que en conjunto representan más de 70% de este tipo de gasto, y muestran una asignación claramente progresiva (a favor de los pobres).

En el agregado, los apoyos dirigidos muestran una distribución progresiva que asigna cerca de 19% de los recursos al primer decil (10% de la población) con menos desarrollo humano (ver gráfica 5.11) y exhiben un error de focalización reducido al asignar menos de 4% de los recursos al 10% de la población con mayor desarrollo humano. Es por ello que el CC muestra una de las distribuciones más progresivas del gasto analizadas hasta ahora, con un valor de -0.37 cuando se aplica la clasificación con base en el IDH. Destaca también la cercanía entre la distribución descrita por el índice de ingreso (II) del IDH y el ingreso de los hogares. Así, con un panorama más completo, la progresividad del ordenamiento de IDH parece más moderada que la mostrada por el de ingreso (CC de -0.41).

En lo que respecta a los apoyos agrícolas, es posible analizar la equidad de algunos de sus principales componentes como el Programa Ingreso Objetivo, el Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo y el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). La gráfica 5.12 muestra la distribución de estos programas por grupos de 20% de productores, ordenados según la extensión de sus tierras. Los datos muestran que el 20% de

**Gráfica 5.11**  
Distribución de apoyos dirigidos por decil según ordenamiento, 2006



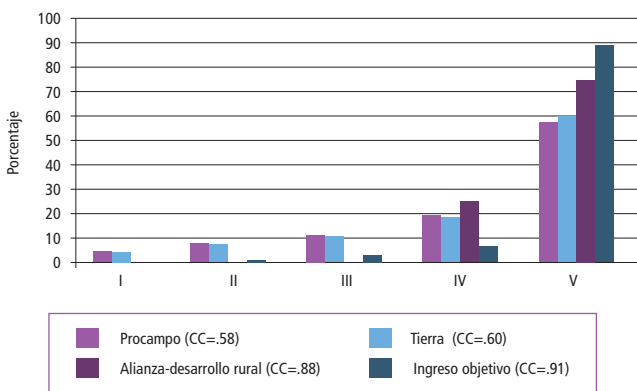
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2006).

los productores con mayor extensión de tierras concentra 60% de éstas y recibe cerca de 90% del Programa Ingreso Objetivo (el principal apoyo compensatorio por deficiencia de precios), más de 70% del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo<sup>8</sup> y casi 60% de Procampo (este último analizado con base en los registros administrativos de su entidad operativa y administrativa denominada Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

<sup>8</sup> Alianza para el Campo, introducido en 1996, agrupa a los principales programas productivos y de inversión. El Programa de Desarrollo Rural es su componente principal y el único dirigido formalmente a productores pobres, según sus reglas de operación, objetivo que los datos disponibles (de sus evaluaciones anuales, realizadas por FAO) indican no se han logrado (Scott 2008).

**Gráfica 5.12**

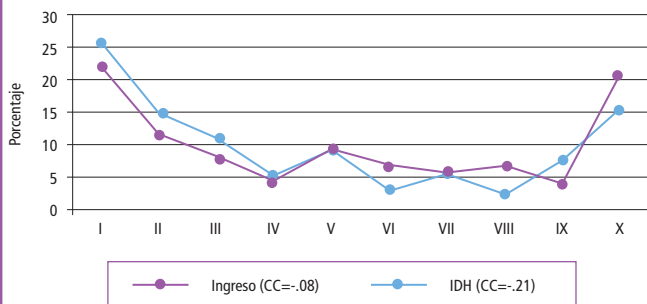
Distribución de tierras y apoyos agrícolas a productores por quintil de extensión de tierra, 2006



Fuente: Scott (2009a).

**Gráfica 5.13**

Distribución de beneficios de Procampo por deciles de IDH e ingreso (ENIGH), 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

o Aserca). No menos de la mitad de los productores rurales está excluido de los apoyos, excepto los del Procampo, simplemente por tener una dotación de tierra demasiado pequeña.

Estos resultados muestran cómo la ausencia de mecanismos de focalización explícitos, como en el caso de la Alianza para el Campo, generan una grave concentración de los apoyos sin que los reciba quien más necesita de ellos (Scott 2009a).

La falta de información impide calcular los CC de gran parte de los apoyos según ingreso o IDH; sin embargo, es posible hacerlo en el caso de Procampo. La gráfica 5.13 muestra la distribución del programa según deciles de IDH e ingreso. Sus resultados son distintos a los de los registros administrativos de Aserca y parecen ser un reflejo de la falta de nitidez de sus objetivos distributivos. Ambas distribuciones (IDH e ingreso) presentan forma de una “U”; es decir, el primer y el último decil reciben

los mayores beneficios (aunque es ligeramente mayor el monto que captan los hogares con menos recursos). Tanto desde la perspectiva de ingreso como de IDH, Procampo resulta ser un programa ligeramente progresivo.

En síntesis, parece que los apoyos a los productores agrícolas prácticamente reproducen los contrastes de ingreso y bienestar de las zonas rurales, por lo que requieren un padrón elaborado en función de las necesidades de quienes recibirán la ayuda, más que en función de la tierra que poseen. Asimismo, existe una gran contradicción entre el programa más progresivo de gasto dirigido (Oportunidades) y los subsidios agrícolas, ya que mientras el primero asigna sus recursos en proporción con la pobreza rural y contribuye a reducir las brechas regionales de hogares y de individuos, el segundo las refuerza.

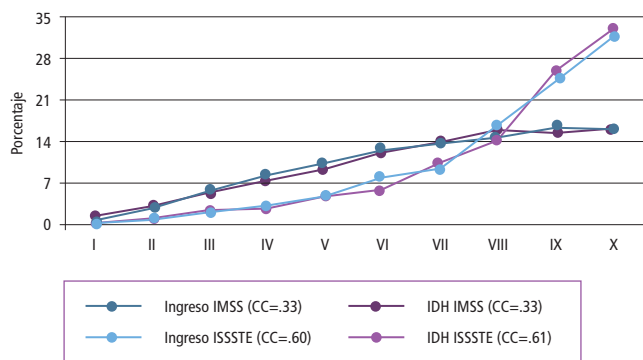
### Incidencia de los subsidios en los sistemas de pensiones y el consumo

El análisis por deciles de ingreso e IDH confirma la elevada regresividad de los subsidios a los sistemas de pensiones (ver gráfica 5.14), que en 2008 casi no difería de la de 1992. Se confirma la mayor regresividad en el ISSSTE, donde el 10% de la población con mayor ingreso y desarrollo humano recibe un tercio del gasto en pensiones, mientras en el IMSS esta proporción es de casi 15%. Esto se resume en un elevado CC de las pensiones de la primera institución, aunque también las de la segunda presentan un CC que hace evidente una elevada regresividad.

Pese a esta desigualdad, las pensiones no contributivas son altamente progresivas, pues 50% de los recursos se dirigen al 10% de la población con menor desarrollo humano y 22% al decil con menos ingreso, mientras que prácticamente no asignan recursos a los deciles con mayor desarrollo humano o ingreso

**Gráfica 5.14**

Incidencia del gasto en pensiones por deciles de ingreso e IDH, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

(ver gráfica 5.15). Cuando esto se resume en el CC, se observa una de las más altas progresividades del gasto.

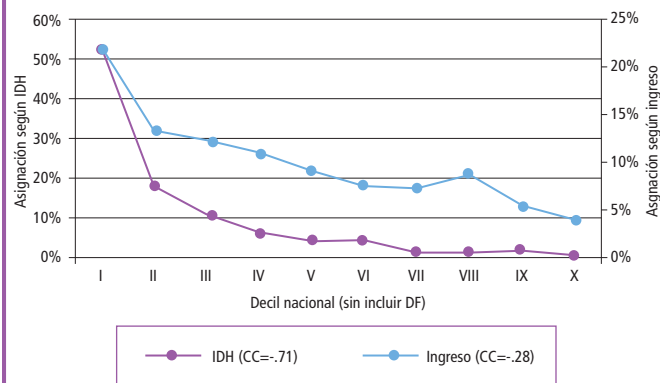
La contraposición de las pensiones contributivas y las no contributivas es evidente: por un lado, las no contributivas dirigidas a los adultos mayores no asegurados (Oportunidades y Adultos Mayores) benefician principalmente a los grupos de menores ingresos pero absorben apenas 0.1 por ciento del PIB. Por el otro, los sistemas públicos concentran la mayoría de sus beneficios en el quintil de mayores ingresos y representan un gasto público de 2.4% del PIB (ver gráfica 5.16) (Scott 2009a).<sup>9</sup> En términos del CC, las pensiones contributivas y no contributivas constituyen polos opuestos, particularmente en términos de su asignación según desarrollo humano.

La regresividad de las pensiones en México es similar a la registrada en América Latina, pero mucho mayor que la de países de la OCDE y algunos países de la región, entre ellos Argentina (ver gráfica 5.17), lo que hace necesario reforzar los sistemas de pensiones no contributivos (OCDE 2008).

Los subsidios al consumo aplicados a las tarifas de electricidad y al precio de los combustibles lucen regresivos, pues según cifras de 2008, la población con mayor desarrollo humano e ingreso concentró los mayores porcentajes. La distribución indiscriminada de este gasto ocasiona que hasta 24% del subsidio para las gasolinas sea aprovechado por el 10% de los hogares con mayor desarrollo humano (26% para el decil más rico en términos de ingreso). Por otra parte, 17% del subsidio a tarifas residenciales de electricidad se asigna al 10% de la población con mayor nivel de desarrollo (22% para el decil de más ingresos). Cuando esta información se resume en términos del CC, se observa una elevada regresividad en estos subsidios al consumo, ligeramente mayor en el caso del subsidio a las gasolinas en comparación con las tarifas residenciales de electricidad (ver gráficas 5.18 y 5.19).

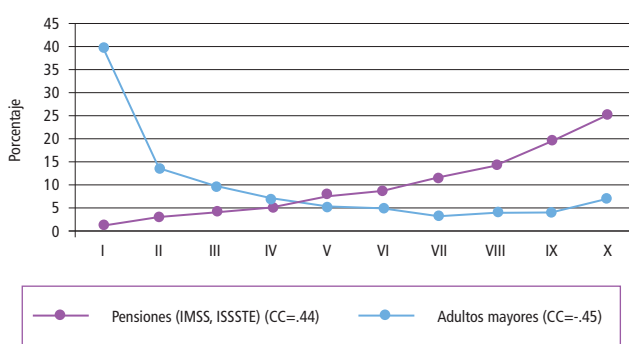
A pesar de la progresividad del IVA general (ver recuadro 5.8), los bienes y servicios exentos representan un subsidio implícito a los más ricos. En 2008, el 10% de la población con mayores ingresos se benefició de 28% de este subsidio, mientras el 10% más pobre apenas alcanzó 2% (ver gráfica 5.20). De 2006 a 2008 la regresividad aumentó, pues -con excepción de los tres deciles más ricos- el resto de la distribución tuvo una participación menor. Esto es contraproducente: la existencia de bienes exentos pretende apoyar el poder de compra de los hogares más pobres, pero como el beneficio depende del ingreso disponible para gastar en ciertos bienes, el porcentaje efectivamente gastado en ellos beneficia en mayor medida a los más ricos. Esto se debe a que una pequeña fracción del gasto de un hogar de altos ingresos en un bien exento puede superar en monto absoluto a una fracción substancial del gasto de un hogar de bajos ingresos, lo cual im-

**Gráfica 5.15**  
Distribución del Programa Federal de Adultos Mayores



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

**Gráfica 5.16**  
Incidencia agregada del gasto en pensiones por deciles de IDH, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

plica que este último necesariamente se lleva una menor parte del beneficio. El CC del subsidio fiscal confirma su regresividad, y resulta un pobre consuelo afirmar que los hogares con menor bienestar reciben un mayor subsidio como proporción de su ingreso cuando, en pesos y centavos, los más ricos se quedan con la mayor parte del subsidio fiscal.

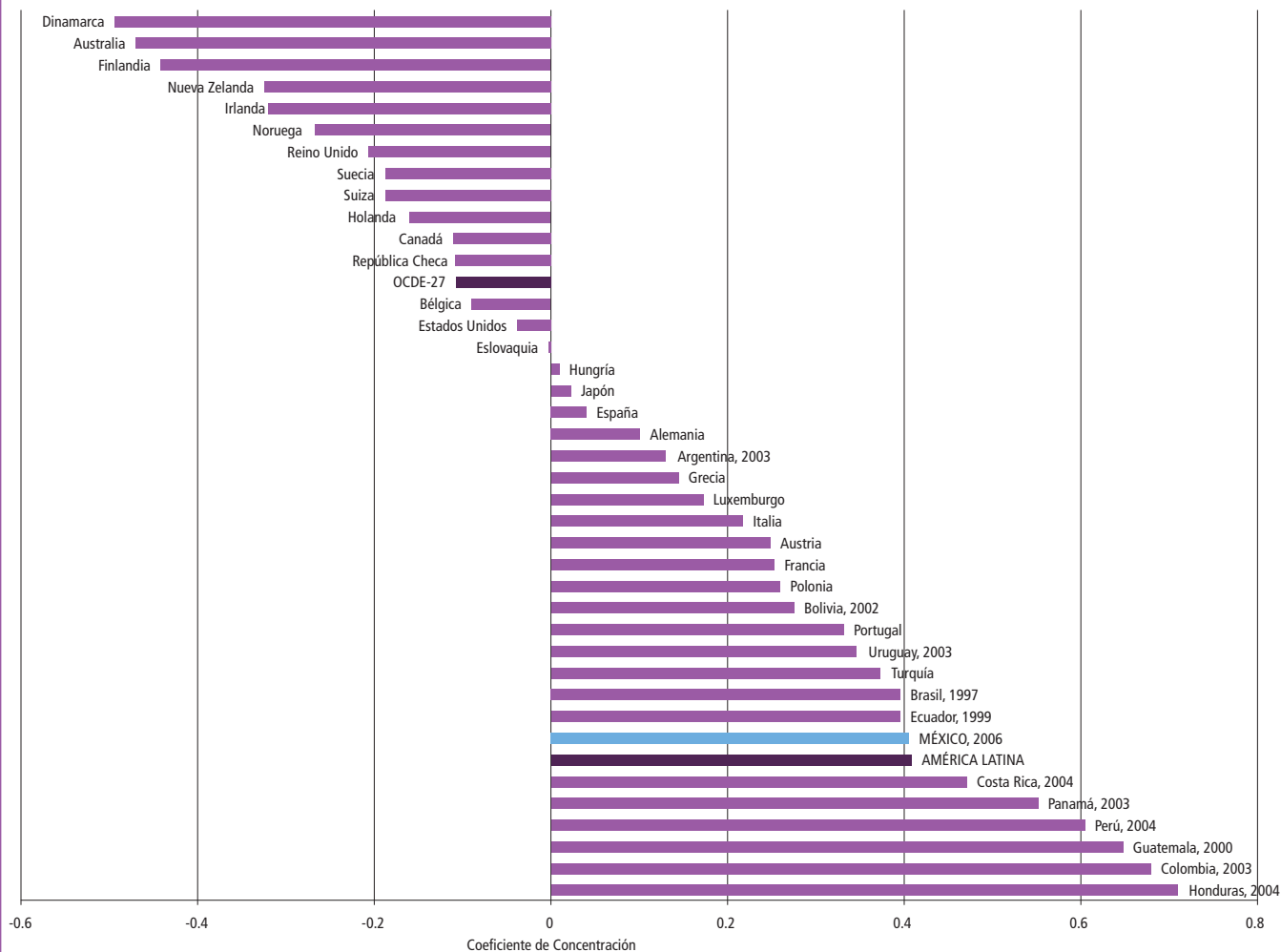
### Las transferencias dirigidas a nivel local: el caso de los programas de atención a adultos mayores en el DF y el Estado de México

Cuando se examina la distribución de los apoyos que asigna el gobierno del Distrito Federal a los adultos mayores según ingreso o desarrollo humano, el Programa de Pensión Alimentaria puede ser regresivo o progresivo según la forma de identificar a la población (ver gráfica 5.21). Así, se observa que el programa es regresivo porque asigna 5.1% de sus recursos a 10% de los hogares con

<sup>9</sup> Presidencia de la República (2008), Anexo Estadístico, Segundo Informe de Gobierno. Esta cifra representa el gasto total en pensiones del sector público.

**Gráfica 5.17**

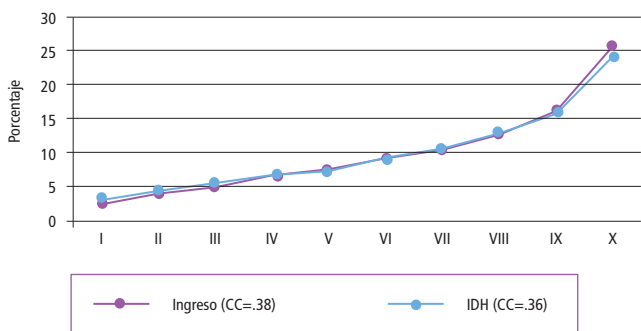
Coefficientes de concentración de sistemas de pensiones en México, otros países de la OCDE y América Latina y el Caribe



Fuente: OCDE (2008).

**Gráfica 5.18**

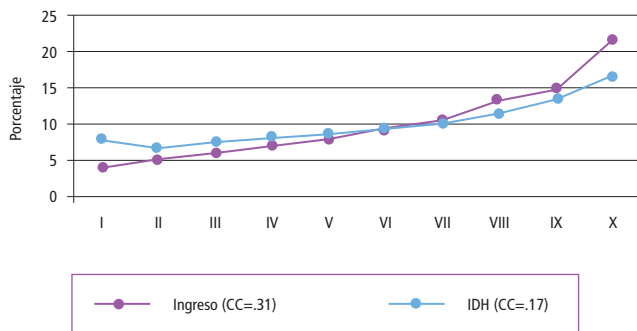
Distribución de beneficios del subsidio en gasolinas según criterio, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

**Gráfica 5.19**

Distribución de beneficios del subsidio a las tarifas residenciales de electricidad según criterio, 2008



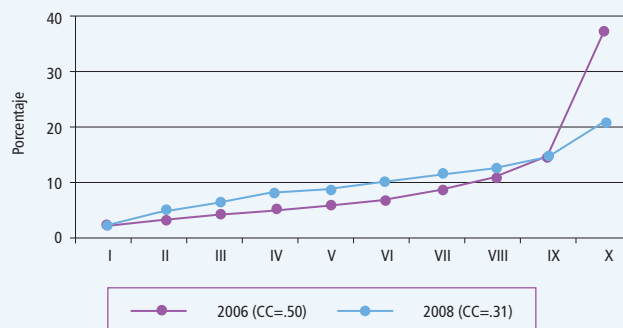
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

## Recuadro 5.8 Progresividad del IVA

La recaudación del IVA por bienes y servicios gravados a tasa general tiene una distribución progresiva. Al año 2008, el decil con menor ingreso contribuyó con el 2% de este impuesto, mientras que el de mayor ingreso lo hizo con el 21% del total. Sin embargo, la distribución era más progresiva en 2006, cuando los deciles más ricos contribuían con un porcentaje casi dos veces mayor (38%) mientras que el primer decil mantuvo su contribución prácticamente constante (ver gráfica 1).

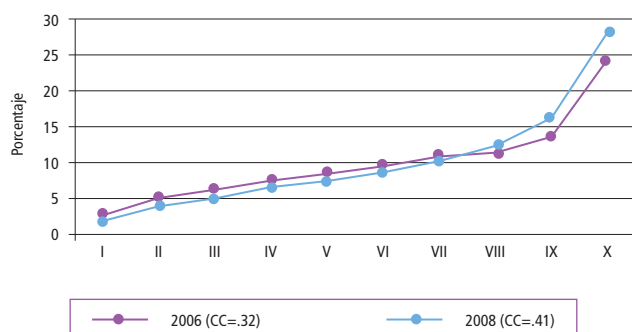
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en SHCP (2008a, 2010).

**Gráfica 1**  
Contribución a la recaudación del IVA a tasa general por decil de ingreso, 2006-2008



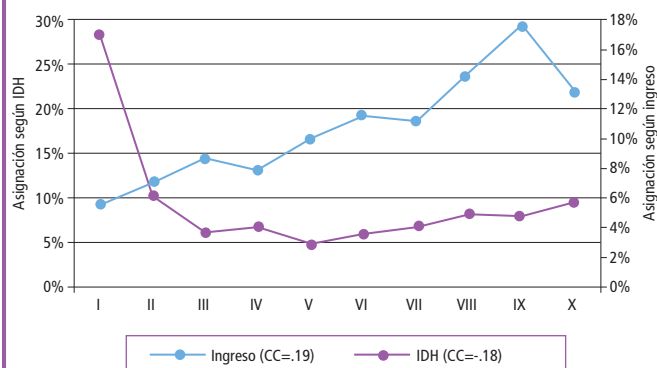
Fuente: SHCP (2008a, 2009).

**Gráfica 5.20**  
Aprovechamiento del subsidio implícito en bienes y servicios exentos del IVA, 2006-2008



Fuente: SHCP (2008a, 2010).

**Gráfica 5.21**  
Distribución del "Programa de Apoyo Alimentario para Adultos Mayores" por deciles de IDH e ingreso, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

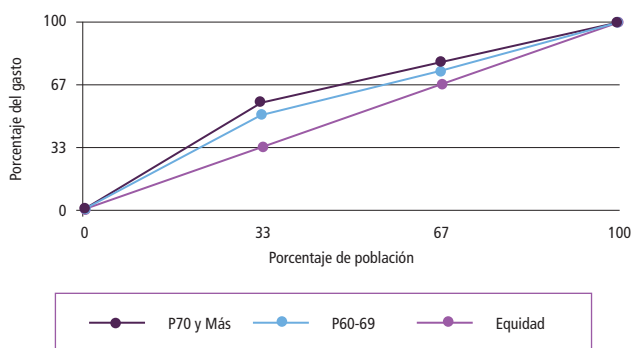
menos ingresos y 12.9% a los de mayores ingresos. No obstante, de acuerdo con el IDH, se asigna más de 25% de los recursos a 10% de los hogares con menor desarrollo humano, aunque 10% de estos apoyos se concentra en el 10% de la población con los mayores logros en desarrollo.

En el Estado de México sólo es posible hacer un análisis preliminar del programa *Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 60 a 69 años* con base en el gasto ejercido por municipio, en vez de usar información individual, lo que limita la comparación de los resultados. La gráfica 5.22 muestra una distribución progresiva: el programa asigna 50% de sus recursos a la tercera parte de los municipios con menor desarrollo humano (ver gráfica 5.22).

En términos generales se puede decir que los apoyos federales presentan una mayor progresividad respecto a los del DF y a los del Estado de México, dado que sí es posible comparar los primeros con cada apoyo local con información por completo compatible. Los apoyos del Estado de México son casi tan progresivos como los del gobierno federal, mientras que los del DF están lejos de esa progresividad (tanto el programa federal como el del Estado de México asignan menos de 3% de recursos al 10% por ciento de la población con mayor desarrollo humano, mientras que el DF asigna 10% de sus recursos a este mismo decil; en el caso del decil con menor desarrollo humano, el programa federal le asigna 52% de su gasto, mientras que el del DF y el Estado de México lo hacen con 27 y 14%, respectivamente).

**Gráfica 5.22**

Distribución municipal de los programas alimentarios 70 y Más y 60 a 69 por tercios de población, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de PNUD (2011).

Aunque la comparación anterior parece sugerir que los apoyos del Estado de México son más progresivos que los del Distrito Federal, se requiere más información sobre este punto; sin embargo, es posible hacer otras observaciones sobre estos programas en el contexto nacional (ver recuadro 5.9).

## CRITERIOS DE EQUIDAD MÁS ALLÁ DEL INGRESO: ASIGNAR MÁS A QUIEN MÁS LO NECESITA Y TRATAR IGUAL A LOS IGUALES

Desde su introducción en el primer *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano*, el IDH ha intentado ir más allá de la consideración del PIB per cápita o del ingreso como indicadores de las condiciones de bienestar de las personas. Para ampliar este enfoque, el presente informe ha propuesto realizar el cálculo del IDH para contar con indicadores por individuo y hogar, para profundizar el análisis que antes sólo era posible realizar con el ingreso. Esta propuesta confirma, con información pormenorizada, que la relación entre desarrollo humano e ingreso no es automática, por lo que debe analizarse por separado la asignación del gasto público según los niveles de desarrollo humano en grupos de población específicos (ver gráfica 5.23).

Al igual que en los capítulos anteriores, el IDH y sus componentes –en este caso el índice de ingreso (II)–, se emplean como elementos de una medida de carencia para evaluar la asignación de los apoyos dirigidos al ingreso, tanto con criterios de equidad vertical (dar más a quien más lo necesita) como de equidad horizontal (dar trato igual a los iguales). El diagrama 5.2 sintetiza la construcción de los indicadores pertinentes.

### Equidad vertical

Cabe recordar que para el análisis de la equidad vertical se estima primero una distribución normativa del gasto, en este caso

definida por las carencias del II, con distintos grados de aversión a la desigualdad ( $e$ ), donde un valor más alto de ( $e$ ) está asociado con una mayor aversión a la desigualdad (ver nota técnica 6 al final del informe). El indicador de equidad vertical se obtiene al calcular la diferencia entre el CC del gasto que recomienda el índice de ingreso y el CC del gasto observado.

Este procedimiento se emplea para analizar la correspondencia entre la asignación observada del gasto y el principio de equidad vertical que requiere que la población con necesidades distintas sea tratada en forma diferente y en proporción al indicador seleccionado de sus carencias. Así, el índice de equidad vertical (IEV) proviene de una resta simple de coeficientes de concentración.

Sólo el programa Oportunidades asigna mayores transferencias a los grupos que más lo necesitan, pues de acuerdo con los tres criterios de identificación de carencias, obtiene un IEV menor a cero (ver gráfica 5.24). El resto de los apoyos tiene un IEV positivo, lo que implica que sus distribuciones favorecen a quienes tienen necesidades relativamente menores. El mayor grado de inequidad corresponde a las pensiones (las cuales tienen el mayor IEV) y resulta relativamente moderado en el caso del Procampo.

En conjunto, las transferencias muestran IEV positivos con todos los criterios, por lo que la importante contribución a la equidad que realiza Oportunidades al focalizarse en la población más pobre se ve más que contrarrestada por el resto de los apoyos, comenzando por las pensiones y los subsidios a la energía. En suma, las transferencias destinadas a apoyar el ingreso de los hogares no están distribuyendo sus beneficios entre las personas con mayores necesidades. Además, como se examinará a continuación, ante grupos con iguales necesidades, es más probable que los beneficios se otorguen a aquéllos de mayores recursos.

En lo que respecta a los programas de pensiones del Distrito Federal y el Estado de México, se observa que el primero es regresivo con cualquier criterio de equidad considerado, mientras los del segundo son progresivos sin ambigüedad (ver gráfica 5.25). Este resultado es notable, porque si bien la intención puede ser que los programas al menos sean neutrales (iguales beneficios para todos), en el DF tienden a favorecer a quienes menos lo requieren. Sin embargo, debe insistirse en que estos resultados no son estrictamente comparables, sólo indicios de la equidad vertical que podría encontrarse con información más completa.

### Equidad horizontal

Para estimar el grado en que una política atiende igual a necesidades iguales, se calcula el índice de equidad horizontal (IEH), el cual se obtiene a partir del CC de la diferencia entre el gasto recomendado y el observado. El CC de esta nueva distribución estandarizada por necesidades permite medir el grado de equidad horizontal al resumir en un número la desigualdad que



queda después de haber tomado en cuenta las diferencias de las necesidades.

El IEH es un coeficiente de concentración cuyos valores adoptan un rango entre -1 y 1. Si el IEH toma un valor de cero, existe equidad horizontal, ya que cada individuo o grupo recibe un monto de apoyo acorde a sus necesidades. Un valor mayor a cero indica desigualdad en la entrega de los beneficios (sesgo a favor de los ricos), ya que la población de mayores recursos obtendría los mayores beneficios en relación con sus necesidades. Finalmente, cuando el valor del IEH es menor a cero, indica un sesgo a favor de los pobres (ver diagrama 5.2).

La gráfica 5.26 presenta los IEH de los programas orientados a apoyar el ingreso de los hogares de acuerdo a tres criterios de necesidades: dos criterios de asignación con base en un proceso de optimización que aplica dos parámetros distintos de aversión a la desigualdad ( $e = 2$  y  $e = 3$ ), y un tercer criterio de asignación proporcional respecto de carencias (1-IDH).<sup>10</sup> Los resultados muestran que el programa Oportunidades es el único que asigna a las personas con menores ingresos beneficios mayores a los que requerirían de acuerdo con sus necesidades de ingreso; este resultado es consistente al aplicar cualquiera de los tres criterios de necesidades mencionados.

10 Ver nota técnica 6 al final del informe.

### Recuadro 5.9 Los programas locales en un contexto nacional

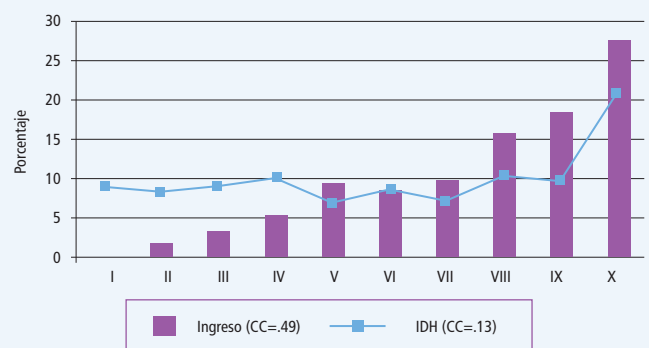
¿Cómo se perciben las iniciativas locales a favor de los adultos mayores desde una perspectiva nacional? Este análisis es posible si se construyen deciles de población nacional, según ingreso o IDH, y se ubica en ellos el gasto público para los programas del Distrito Federal y el Estado de México, los cuales cuentan con la información pertinente.

Así, la "Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años" del Distrito Federal registra altos niveles de regresividad al tomar a la población de todo el país según ingreso. Esto no es sorprendente, pues no es en el DF donde se concentra la población más pobre del país. Ante ese panorama, el programa asigna el 28% de sus beneficios al decil con mayores ingresos. Sin embargo, bajo un enfoque de desarrollo humano hay diferencias. Al considerar deciles según nivel de desarrollo humano, el programa es menos regresivo, pues logra asignar cerca del 10% de los recursos al primer decil de IDH y 21% en el 10% de la población con mayor nivel de desarrollo (ver gráfica 1).

En el Estado de México, al generar deciles de población con información municipal y reproducir el mismo análisis para el agregado de los programas que operan, se observa un mayor grado de progresividad. En este caso, los municipios que conforman el primer decil se beneficiarían con cerca del 15% del gasto mexiquense, mientras que los municipios que conforman el último decil se beneficiarían con menos del 10%, tanto para el ordenamiento que ofrece el IDH como el ingreso (ver gráfica 2).

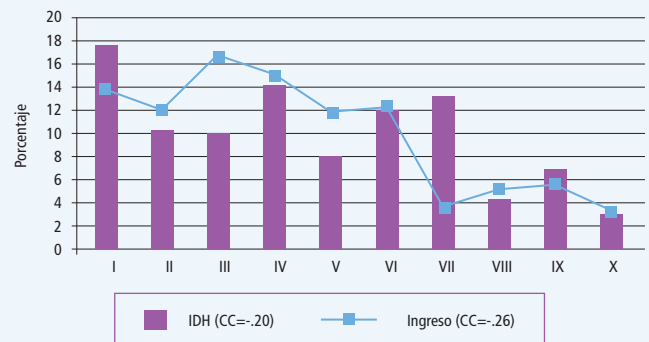
Los resultados anteriores no representan un argumento a favor o en contra de los programas de cada entidad para apoyar el bienestar de sus ciudadanos, sino una llamada para que este esfuerzo sea nacional y preferentemente como una política social de Estado.

**Gráfica 1**  
Distribución del programa "Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años" del DF por deciles nacionales de IDH e ingreso, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

**Gráfica 2**  
Distribución agregada de los programas alimentarios para adultos mayores del Estado de México, por deciles nacionales de IDH e ingreso, 2008

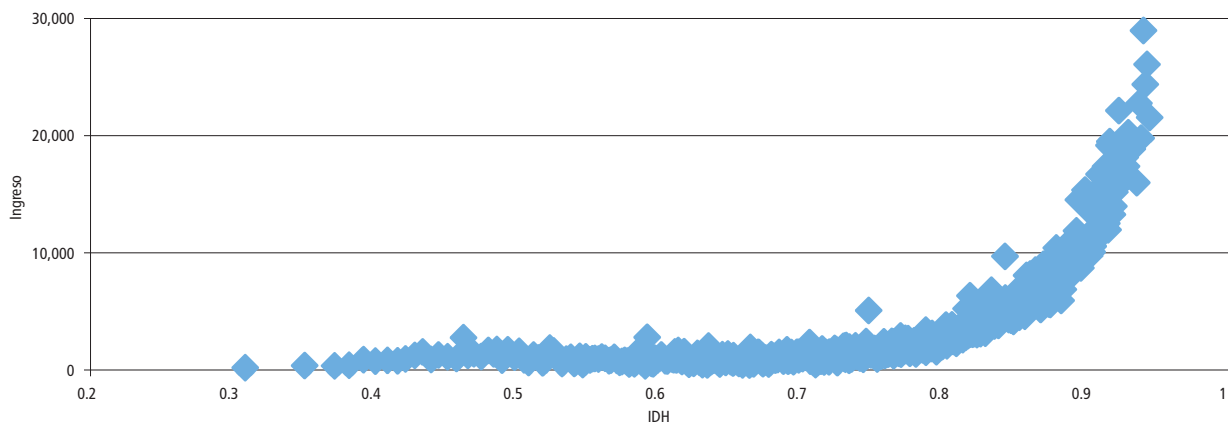


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

**Gráfica 5.23**

Más allá del ingreso: IDH e ingreso de los hogares



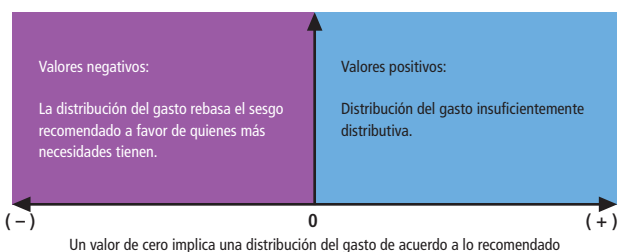
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

Nota: Para la elaboración de esta gráfica se construyeron 1,000 grupos de igual tamaño, cada uno con la misma densidad de población.

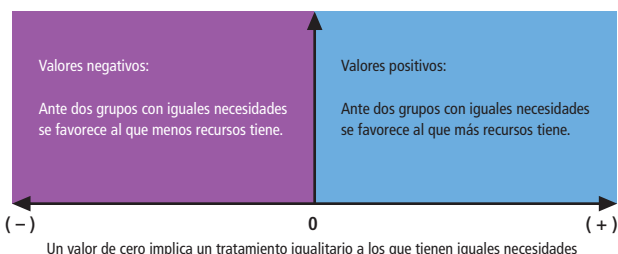
**Diagrama 5.2**

Medición de la equidad vertical y horizontal

1. La equidad vertical (dar más a quién más lo necesita) se obtiene mediante la diferencia entre el CC normativo y el CC observado de algún rubro de gasto ordenado por IDH:



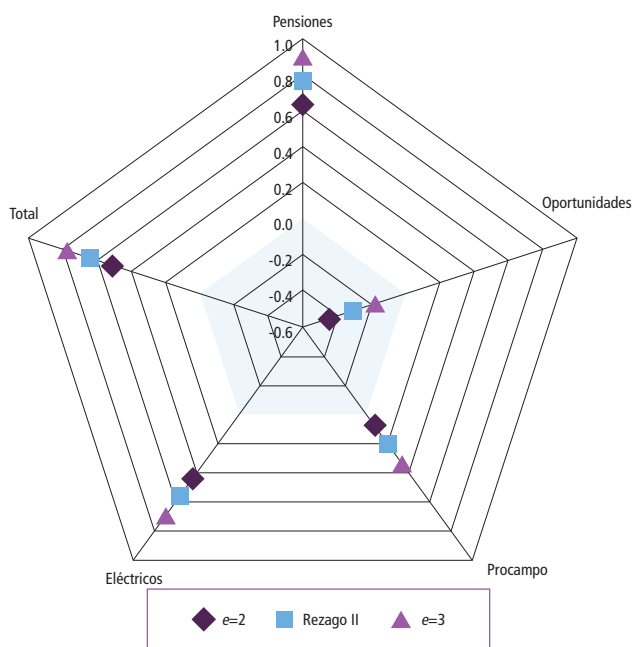
2. La equidad horizontal (tratar igualmente a los iguales) se obtiene mediante el CC de la diferencia entre el gasto recomendado y el observado (EH) ordenado por ingreso:



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

**Gráfica 5.24**

Índice de equidad vertical (IEV) de las transferencias al ingreso



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

Nota: Conforme menor es el valor del índice, el rubro de gasto cuenta con mayor equidad vertical. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

El resto de los programas muestra un trato desigual en favor de la población con mayores recursos. Este resultado también es consistente al aplicar cualquiera de los tres criterios de asignación de carencias. Las pensiones (IMSS, ISSSTE y Adultos Mayores) muestran un IEH cercano al límite teórico de acuerdo al criterio más estricto (cuando el parámetro de aversión a la desigualdad,

$e$  tiene un valor de 3). Esto indica que, dadas las mismas carencias de ingreso, las pensiones generan una considerable desigualdad entre iguales.

En términos generales, la evidencia muestra que a pesar del claro sesgo del programa Oportunidades a favor de los pobres, el total de las transferencias analizadas (que incluye al propio

programa Oportunidades, las pensiones, a Procampo y los subsidios al consumo de energía) presenta una desigualdad que favorece a los más ricos.

En lo que respecta a los programas de pensiones del Distrito Federal y del Estado de México, se observa que, ante carencias de ingreso similares, los apoyos son muy diferentes, lo cual indica que aunque los montos de las transferencias sean fijos, no están llegando a todos los que presentan iguales ingresos. Esto muestra una notoria falla de inclusión, pues un número considerable de individuos de grupos con ingresos parecidos están dejando de aprovechar el programa. En último término, estas omisiones actúan contra los individuos de bajos ingresos, lo que da un sesgo inequitativo a los programas (ver gráfica 5.27). Sin embargo, debe insistirse en que estos resultados no son estrictamente comparables sino sólo indicativos de la equidad horizontal que podría encontrarse con información más completa.

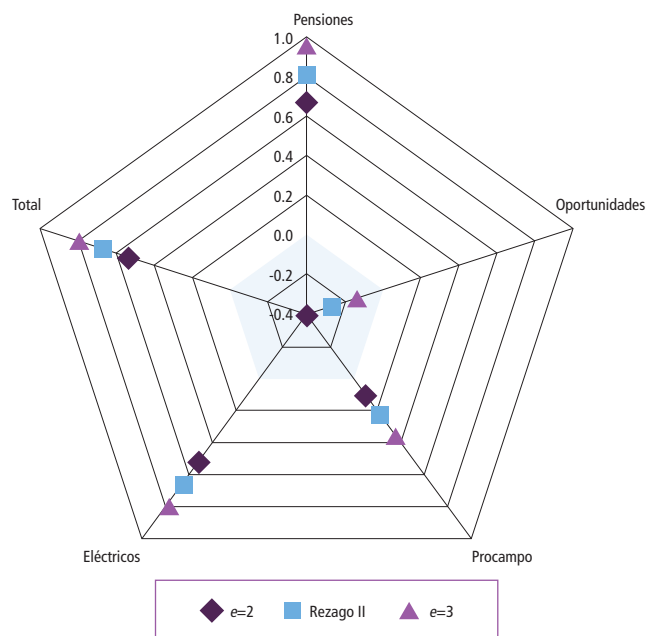
### Pobreza y equidad

El análisis previo ha partido del supuesto de que personas con mayores necesidades deben recibir más y aquéllos en condiciones iguales deben recibir lo mismo. Sin embargo, estos principios son insuficientes en el caso del gasto destinado al combate a la pobreza, pues podrían implicar que una persona que no es pobre reciba algún apoyo y dos personas igualmente no pobres recibieran lo mismo.

Un criterio adicional, que eleva la exigencia de los anteriores para definir las asignaciones de recursos contra la pobreza, con-

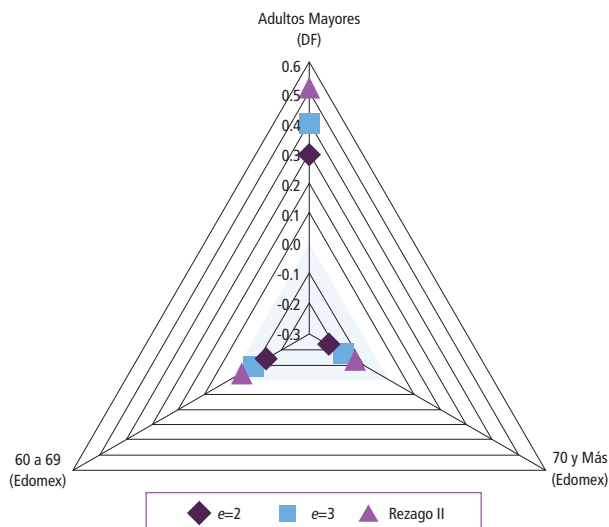
siste en que sólo la población pobre reciba recursos y que éstos sean proporcionales a su nivel de pobreza; además, ante carencias iguales se asignarían recursos iguales. Este criterio puede ser captado en las asignaciones recomendadas haciendo que éstas

**Gráfica 5.26**  
Índice de equidad horizontal (IEH) de las transferencias al ingreso



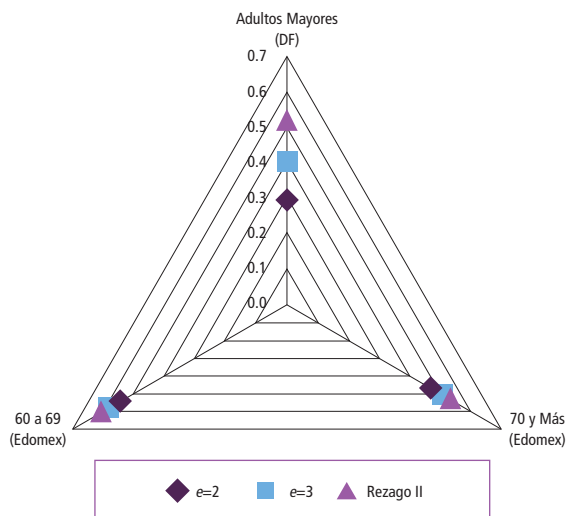
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).  
Nota: Conforme menor es el valor del índice, el rubro de gasto cuenta con mayor equidad horizontal. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

**Gráfica 5.25**  
Índice de equidad vertical (IEV) de programas del DF y el Estado de México



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de PNUD (2011).  
Nota: Conforme menor es el valor del índice, el rubro de gasto cuenta con mayor equidad vertical. El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

**Gráfica 5.27**  
Índice de equidad horizontal (IEH) de programas del DF y el Estado de México



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de PNUD (2011).  
Nota: Conforme menor es el valor del índice, el rubro de gasto cuenta con mayor equidad horizontal.

sean proporcionales a la contribución de cada persona a la pobreza general, captada esta contribución mediante indicadores que toman en cuenta la magnitud, intensidad y desigualdad de la pobreza (ver recuadro 5.10). Una vez redefinida la asignación recomendada del gasto en función de la pobreza, puede regresarse al cálculo de los índices de equidad vertical y horizontal.

Al realizar los cálculos de los IEV más exigentes se observa que Oportunidades, el programa más progresivo de los analizados, es equitativo verticalmente, pero tiene margen para mejorar su focalización, pues muestra cierto grado de inequidad cuando se

### Recuadro 5.10 Asignación del gasto contra la pobreza

Una forma de evaluar la asignación del gasto contra la pobreza es comparar los recursos que recibe un hogar con la pobreza que presenta. Un criterio simple sería asignar proporcionalmente el gasto respecto al nivel de carencias, de modo que un grupo que represente un 1% de la pobreza total reciba un 1% del gasto respectivo. En consecuencia, quien no sea pobre no recibirá recursos contra la pobreza.

Este ejercicio se ha realizado para el programa Oportunidades utilizando un índice sensible a la desigualdad entre las personas pobres (el Foster-Greer-Thorbecke o FGT) con base en las líneas de pobreza del Coneval para zonas rural y urbana.

El índice FGT sólo considera el número de personas pobres en su versión más simple (FGT0), pero puede tomar en cuenta el grado de su pobreza en una de sus versiones (FGT1) e incluso dar más importancia a los más pobres en otra de ellas (FGT2).

Este indicador permite recalcular los índices de equidad vertical y horizontal con mayor grado de exigencia distributiva. Sin embargo, este ejercicio debe reconocer al menos las siguientes limitaciones:

- La pobreza es multidimensional y difícilmente esto puede ser reflejado por una medición monetaria de la pobreza.
- Las líneas de pobreza admisibles pueden variar, aunque se considera aquélla que abarca a toda la población pobre.
- Podría pedirse, aún, un criterio más exigente: remediar primero la pobreza del más pobre para luego atender la del siguiente más pobre, y así sucesivamente.

Una tarea para el futuro es el uso de la medida multidimensional de pobreza del Coneval para guiar la asignación del gasto contra la pobreza en general.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Foster, Greer y Thorbecke (1984) y Coneval (2009).

considera la brecha de pobreza y/o la desigualdad que enfrentan las personas y no sólo el hecho de que son pobres (ver gráfica 5.28). Esta inequidad es atribuible a que Oportunidades proporciona apoyos de monto fijo a los beneficiarios que cumplen las condiciones para serlo, y no gradúa el monto de sus transferencias en función del grado de pobreza del receptor, ajuste fuera de las posibilidades del programa debido a que ello demandaría una gran cantidad de información que además puede ser manipulada.

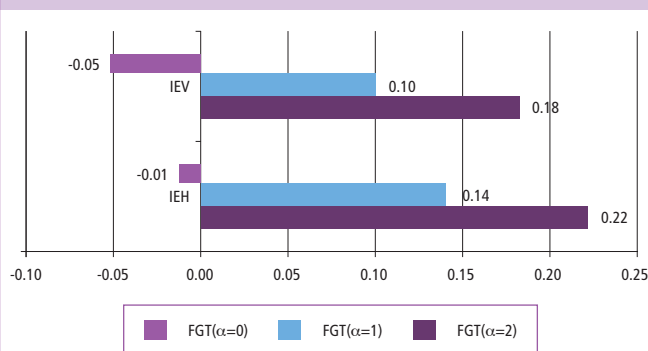
En cuanto al IEH, el programa Oportunidades nuevamente resulta equitativo con este incremento en exigencia distributiva, aunque esto ocurre cuando sólo se distingue si una persona es pobre o no (ver gráfica 5.28). Si además se toma en cuenta el grado de pobreza de las personas, el programa comienza a presentar sesgos en favor de la población de más ingreso, tendencia que se acentúa al dar más peso a las carencias de los más pobres. Esto podría revelar que, al presentarse dos hogares igualmente pobres en términos de ingresos (netos de regalos), aquéllos con más ingresos totales terminan con más beneficios, además de lo señalado antes para el caso del IEV.

## LA NECESIDAD DE FOCALIZAR

Al liberar parte del ingreso para otros fines, las transferencias públicas constituyen un instrumento para aumentar las opciones de elección de las personas. Sin embargo, la ausencia de criterios mínimos de equidad en la asignación del gasto puede coartar la ampliación de la libertad de quienes más limitada la tienen. Desde esta perspectiva, el presente capítulo analizó las transferencias a los hogares en México.

Los subsidios generalizados, los subsidios agrícolas y el gasto en pensiones muestran una débil focalización en comparación con el gasto dirigido. Además, la regresividad de los distintos

Gráfica 5.28  
Índices de equidad vertical y horizontal del programa Oportunidades con asignaciones según pobreza

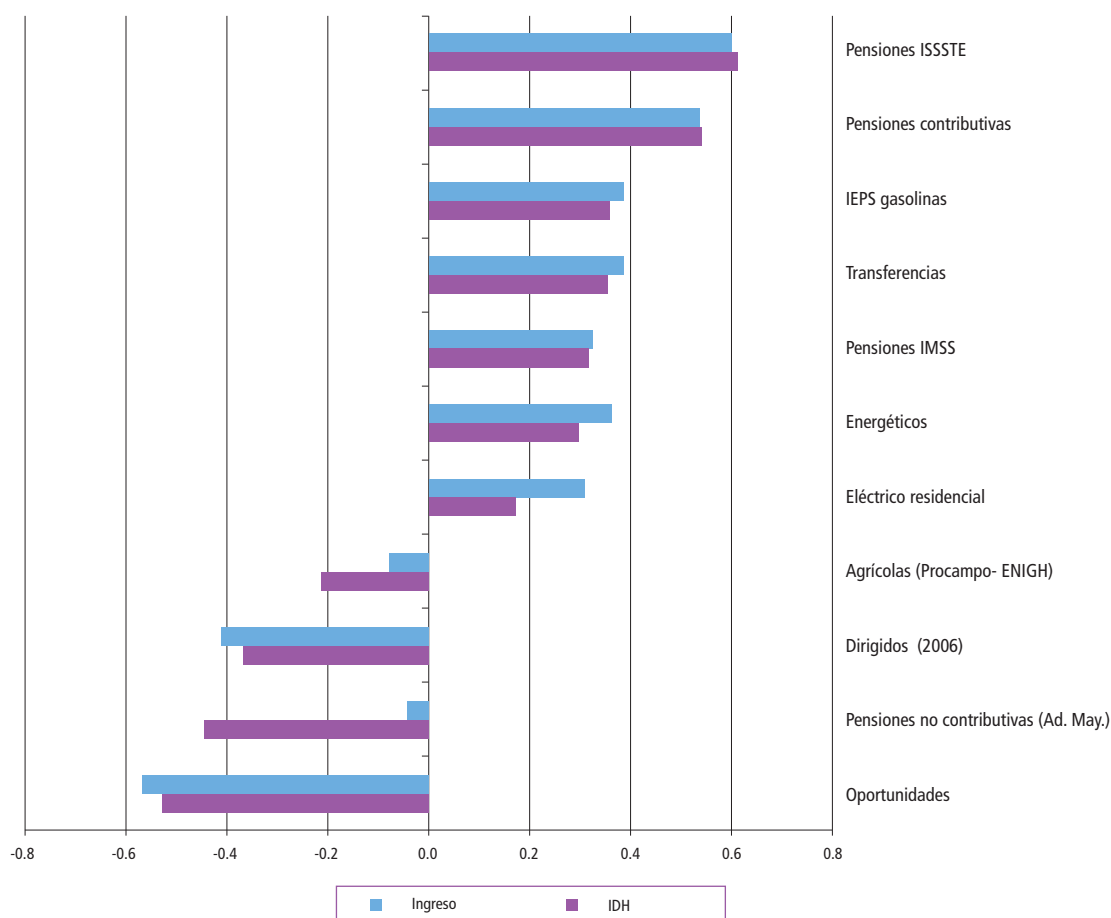


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Scott (2009a).

Nota: Conforme menor es el valor del índice, el rubro de gasto cuenta con mayor equidad vertical u horizontal.

**Gráfica 5.29**

Coefficientes de concentración de apoyos dirigidos al ingreso por clasificación de IDH e ingreso, 2008



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2006, 2008).

Nota: IEPS es el impuesto especial sobre producción y servicios (gasolinas y diesel). Pensiones no contributivas se refiere a los programas de adultos mayores.

tipos de gasto aumenta en relación directa con el monto del gasto público que representan.

Hasta el año 2008, la población que más se beneficiaba del gasto en pensiones contributivas (IMSS e ISSSTE) era la que también había obtenido los mayores logros en desarrollo humano. Este rubro absorbió 46% del gasto en transferencias y fue el más regresivo de los apoyos analizados, con un CC de 0.54 (ver gráfica 5.29). A la regresividad del gasto en pensiones le sigue la de los subsidios al consumo de energía (gasolinas y electricidad), que representaron 39% del total de los apoyos analizados, con un CC de 0.30. Por su parte, los subsidios agrícolas, con 8% de las transferencias, no presentan un panorama claro cuando debieran ser progresivos. En este sentido destaca Procampo, cuyos resultados reflejan la dualidad de sus objetivos: se muestra regresivo si se toma en cuenta la dotación de tierras, y débilmente progresivo si se analiza a partir de los registros de hogares.

En contraste, el gasto dirigido muestra una notable progresividad al beneficiar en mayor medida a quienes han obtenido los

menores logros en desarrollo humano. Sin embargo, este gasto representa menos de 10% de los apoyos analizados (con un CC de -0.36), y su progresividad está determinada en buena medida por la del programa Oportunidades (con un CC de -0.53).

El balance general es poco optimista, pues el gasto dirigido no logra revertir el efecto agregado del resto de las transferencias analizadas, que en conjunto son evidentemente regresivas, con un CC de 0.36.

Este panorama se ha confirmado con un análisis de equidad vertical y horizontal y conduce a una de las conclusiones centrales de este informe: es urgente focalizar las transferencias al ingreso en quienes padecen mayores carencias de desarrollo en el país.



*“Nada resulta más sorprendente para el que examina los asuntos humanos con mirada filosófica que la facilidad con que la mayoría es gobernada por la minoría”*

David Hume

# Discrecionalidad en el uso de los recursos públicos

# 6

El desarrollo humano concebido como libertad implica que las personas sean agentes de sus propios objetivos. En lo que concierne al gasto público, la forma mínima de actuación de los ciudadanos consiste en expresar su valoración de cómo debieran usarse esos recursos y tener la posibilidad de dar seguimiento a su ejercicio. En una democracia representativa, los individuos delegan estas facultades en instituciones como los poderes Ejecutivo o Legislativo, por medio del voto, y esperan ver sus

preferencias convertidas en criterios para el diseño y aplicación de las políticas públicas (ver recuadro 6.1).

Los capítulos anteriores han mostrado que en México persiste una incapacidad sistémica para dirigir el gasto público a los segmentos de menor ingreso o desarrollo: la distribución de los fondos entre entidades federativas, municipios e individuos se aleja de manera notoria de los criterios de equidad e incluso genera desigualdades donde hay una base inicial de igualdad.

## Recuadro 6.1 La representación política

¿Qué es la representación? ¿Se trata de que los representantes sean un espejo de la opinión pública o elementos simbólicos como la bandera? ¿La representación se limita a un conjunto de acuerdos formales para conferir autoridad a los gobernantes?

Si bien hay muchas preguntas relacionadas con la representación, vale la pena reflexionar en torno a la siguiente: ¿es la representación política una manera de “actuar por” los representados? *Representación* puede entenderse como la atención del interés de los representados, donde el representante debe actuar de forma independiente y sus acciones deben ser discretas y estar acompañadas por el discernimiento, y el representado debe ser capaz de actuar y de hacer juicios independientes, y no comportarse como un mero necesitado de cuidado.

El representante político moderno actúa dentro de una compleja red de presiones, demandas y obligaciones. Por ejemplo, un legislador debe perseguir el interés de su electorado local, pero al mismo tiempo debe velar por el interés nacional. Además,

como político profesional que actúa en un marco de instituciones políticas, responde en cierto grado a los intereses de su partido político, sin contar que tendrá opiniones y perspectivas personales sobre diferentes temas.

Este tipo de representación política es un concierto público e institucionalizado, donde el representante no actuará solo, sino como miembro de un cuerpo representativo, que interpretará el interés público y será objeto de la opinión pública. Además, más allá de las medidas particulares que respondan a momentos concretos, existirá el potencial de tomar acuerdos sistemáticos a largo plazo.

En general, un gobierno representativo no mostrará control sobre sus representados, sino justamente al revés, sus representados tendrán el control sobre lo que el gobierno hace. Los representados actuarán a través de sus representantes y no serán meros receptores pasivos de las acciones de éstos.

Fuente: Pitkin (1985).



Este resultado no parece corresponder a las expectativas de la mayoría de la población.

En el capítulo inicial se hizo una reseña sobre el uso político del gasto público y se mostraron vínculos claros entre intereses de grupos y el uso de recursos públicos y de la forma en que grandes empresas y sindicatos intentan influir en la agenda institucional. Ante esta situación, el control del gasto y su transparencia, en oposición a su uso discrecional y la falta de rendición de cuentas, son temas cruciales y obligan a plantear preguntas sobre la capacidad de las instituciones presupuestales para promover con criterios firmes y claros el desarrollo humano.

Múltiples factores institucionales pueden afectar las decisiones de gasto público. Este capítulo destaca cuatro de gran pertinencia: el cumplimiento de las normas formales de registro y distribución de los recursos federales; las reglas que favorecen la concentración del poder de decisión en el Poder Ejecutivo; las capacidades institucionales de gestión, y la evaluación del impacto de las políticas públicas. Las siguientes secciones describen cómo esos factores derivan en un entorno de ejercicio y supervisión del gasto propicio para la actuación discrecional de algunas autoridades, finalmente se propone una serie de medidas que pueden fomentar un ejercicio más transparente y adecuado de los recursos públicos.

## CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: LAS NORMAS FORMALES DE REGISTRO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS<sup>1</sup>

Un antecedente importante del sistema presupuestal es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en México de 1976. Desde entonces, los temas claves en la evolución del sistema han sido la descentralización, el combate a la corrupción y el control del déficit público. Una de las grandes reformas, aprobada tras la crisis económica de 1994, obligó al país a reforzar sus controles de gasto. A partir de entonces ha sido necesario transitar del equilibrio fiscal hacia un proceso presupuestario que se inicie con la planeación y se oriente a lograr resultados (López 2009).

Entre 2007 y 2009 se hicieron reformas constitucionales para integrar la evaluación del ejercicio del presupuesto y la forja presupuestaria. Los artículos 73 y 79 se reformaron para asignar al Congreso el papel de agente regulador de la contabilidad gubernamental. En 2008 se hizo una reforma que buscaba armonizar la contabilidad gubernamental en todos los niveles de gobierno y en todos los poderes. Esta Ley de Contabilidad Gubernamental creó el marco institucional que ayudará a desarrollar los criterios que regirán la emisión de información financiera y el diseño de

un sistema de contabilidad gubernamental. Estos sistemas deberán aportar elementos útiles (e idealmente suficientes) para el control de la gestión pública, la evaluación del desempeño de los procesos organizacionales y de los resultados, y para dar contenido al sistema de rendición de cuentas (López 2009).

## La elaboración del presupuesto y su monitoreo

Las políticas y programas diseñados para cubrir las necesidades de los ciudadanos tienen su representación financiera en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Por ello se dice que el presupuesto revela las prioridades, los objetivos y la distribución de los recursos públicos a la sociedad. El gobierno planea y formula un presupuesto considerando los ingresos futuros y las necesidades a cubrir de los diversos sectores en la sociedad cada año. En el ámbito nacional, ésta es una labor del Poder Ejecutivo coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Una vez recabada la información para elaborar el presupuesto del año siguiente, el Ejecutivo presenta su propuesta presupuestal a la Cámara de Diputados para su revisión, discusión y aprobación. Luego de la negociación sobre

### Recuadro 6.2

#### El proceso de aprobación del presupuesto

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el plan del Ejecutivo para gastar lo obtenido a través del pago de impuestos (e.g. IVA e ISR), de los productos (e.g. petróleo) y servicios que vende; del pago por derechos (e.g. uso de carreteras), y de los permisos por alguna concesión. El proceso presupuestario considera cuatro fases: formulación/ programación; discusión/ aprobación; ejecución, y control/auditoría.

El Ejecutivo presenta el Proyecto de PEF en la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre. Una vez que llega a la Cámara, se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que sus miembros lo dictaminen.<sup>1</sup> Luego, se envía al Pleno de la Cámara para que todos los diputados lo discutan y voten a más tardar el 15 de noviembre. Los diputados pueden aprobar el proyecto de presupuesto con o sin cambios. Después de que la mayoría de los diputados aprobó el proyecto, éste puede publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, de tal modo que pueda ejercerse el año entrante. El siguiente cuadro ilustra de manera esquemática este proceso.

<sup>1</sup> Un dictamen es un documento en el que se emite la resolución (positiva o negativa) acordada por la mayoría de los integrantes de la Comisión legislativa. Las iniciativas dictaminadas en sentido positivo se turnan al Pleno, donde se discuten y votan. Las dictaminadas en sentido negativo no se discuten ni se votan y pueden volver a presentarse hasta el periodo legislativo siguiente.

<sup>1</sup> Sección elaborada con base en Ortega y Sour (2008).

la asignación y financiamiento de los intereses de diversos actores políticos que ocurre en la Cámara, la propuesta se aprueba y se publica en el Diario Oficial de la Federación (ver recuadro 6.2).

A lo largo del ejercicio fiscal se realizan auditorías al gasto asignado a diversos organismos y entidades. Al final del año la Auditoría Superior de la Federación (ASF) revisa los registros contables gubernamentales de la Cuenta de la Hacienda Pública (CHP), donde se informa cuál fue el gasto efectivamente realizado en comparación con el aprobado originalmente. La información que se presenta en la CHP permite transparentar muchas actividades del gobierno federal.

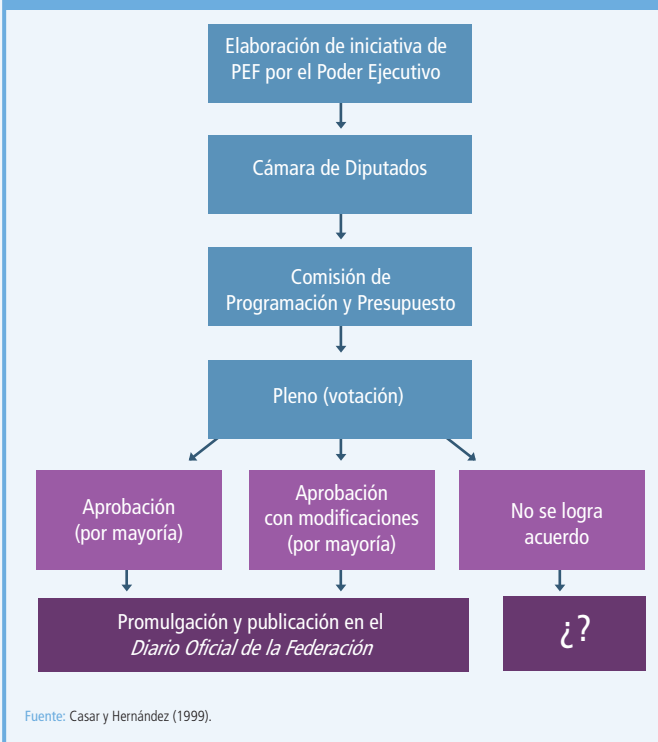
Sin embargo, las entidades federativas y los gobiernos locales también deben ser transparentes. Si bien la Cuenta Pública presenta el monto de las Aportaciones transferidas a cada una de las entidades federativas en México, es necesario conocer con más detalle a dónde se dirigen los recursos públicos, si se ejercieron en forma eficiente, y si los objetivos y metas previstos se cumplieron. Pero no sólo se trata de transparentar estos Ramos, sino de crear las condiciones para mejorar la evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos públicos en todos los niveles de gobierno.

Esta perspectiva parte de la idea de que la Constitución y las leyes federales son la máxima expresión formal de las reglas de acción colectiva y que son reconocidas por toda la sociedad mexicana. La modificación de estas normas requiere que la gran mayoría de los representantes de la voluntad de los mexicanos esté de acuerdo con su contenido e implicaciones. Por ello, aunque los estados son libres y soberanos, se encuentran sujetos a dicha normatividad por formar parte de la Federación mexicana (Cejudo 2007). De la misma forma, los municipios deben acatar el marco jurídico estatal.

Uno de los elementos que refleja la transparencia en la relación entre los gobiernos estatales y los municipios es el manejo de los recursos provenientes del Ramo 33. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM) son casos especialmente interesantes (Ortega y Sour 2008).<sup>2</sup>

2 Aunque pudiera considerarse la posibilidad de incluir el estudio de los recursos que se canalizan a estados y municipios mediante convenios administrativos con la Federación, dichos recursos son de naturaleza y finalidad diversa, por lo que no pueden estudiarse de manera sistemática. Además, no existe normatividad federal que obligue a las entidades federativas a celebrar este tipo de acuerdos que se generan a iniciativa de los gobiernos estatales.

**Cuadro 1**  
**El proceso de aprobación del presupuesto**



Vale la pena destacar que desde 1997, cuando el PRI perdió la posibilidad de aprobar el proyecto de presupuesto del Presidente sin necesidad de negociar con otros partidos políticos, la Cámara de Diputados ha hecho valer su capacidad de incidir en el tipo de política presupuestaria que se implementa en México. En otras palabras, los diputados han modificado el PEF de acuerdo con sus prioridades y/o intereses. Sour, Ortega y San Sebastián (2003) muestran, por ejemplo, que la Legislatura LVII (1998- 2000) modificó el proyecto de presupuesto del Ejecutivo de tal modo que benefició a los estados y municipios, mientras que disminuyó los recursos para el rescate bancario, las provisiones salariales y el Poder Judicial. Por su parte, la LVIII Legislatura (2000- 2003) modificó el PEF y aumentó el gasto neto total destinado principalmente a provisiones salariales, al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) y al sector agrícola. Esto no favoreció al Poder Judicial, Pemex ni a los Adeudos de Ejercicios Anteriores (Adefas).

Fuente: Casar y Hernández (1999) y Sour, Ortega y San Sebastián (2003).

Desde esa perspectiva, resultan particularmente transparentes aquellas entidades federativas que acatan la normatividad federal en lo relacionado con el FAIS y el FAFM. Esto es examinado más adelante.

### La importancia creciente de los recursos para reducir asimetrías regionales: FAIS y del FAFM

El FAIS y el FAFM surgieron en 1997 con la adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal Federal (LCFF), la cual incorporó en el PEF el Fondo de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (FAFEFM), mejor conocido como Ramo 33,<sup>3</sup> el cual se constituyó con los recursos que la Federación trasladaba por medio de convenios individuales (Colmenares 1999; Ortega 2004).

La innovación más importante con la creación del Ramo 33 en el marco formal del gasto público (con la aprobación en 1997 de los fondos del mismo en el PEF) fue la definición de reglas fijas para asignar los recursos y la distribución geográfica de los mismos, desde el momento de su aprobación presupuestal (Scott 2004). Con estas reformas a la LCFF se logró integrar e institucionalizar en este Ramo conceptos de gasto social que estaban dispersos en el PEF (Colmenares 1999).

Con el nuevo Ramo 33 se pasó del predominio del Poder Ejecutivo a la participación del Poder Legislativo en la toma de decisiones. Ello permitió una mayor autonomía en la gestión de los recursos que reciben las entidades federativas, pero al mismo tiempo posibilitó que su manejo pudiera ser heterogéneo y en ocasiones poco transparente (ver recuadro 6.3).

Entre 1998 y 2010 las Aportaciones federales promedio del Ramo 33 a los estados aumentaron de 3 mil 800 millones de pesos a 14 mil 400 millones en términos reales, un crecimiento promedio anual de 11.6%.<sup>4</sup> Las entidades federativas cuyas asignaciones se incrementaron más durante ese periodo fueron el Estado de México, Puebla y Baja California, mientras las de menor crecimiento fueron el Distrito Federal, Baja California Sur y Campeche.

El Ramo 33 es un importante instrumento para subsanar las persistentes asimetrías regionales. La proporción que representa el Ramo 33 respecto de los ingresos propios es más alta en Oaxaca, Chiapas y Guerrero, mientras en el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco es la más baja, por contar con los mayores ingresos propios.<sup>5</sup>

3 En lo sucesivo se utilizará indistintamente Ramo 33, FAFEFM o Aportaciones federales.

4 Cifras a precios de agosto de 2010.

5 Los ingresos propios se definen como la suma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y mejoras. Es la totalidad de percepciones estatales y municipales, provenientes de fuentes normales y ordinarias que no son consideradas transferencias de recursos federales.

#### Recuadro 6.3

#### Fondos que conforman el Fondo de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (FAFEFM) o Ramo 33

<b>FAEB</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
<b>FASSA</b>	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
<b>FAIS</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, dividido en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>FAISE (Fondo para la Infraestructura Social Estatal)</i></li> <li>• <i>FAISM (Fondo para la Infraestructura Social Municipal)</i></li> </ul>
<b>FAFM</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (antes conocido como Fortamun)
<b>FAM</b>	Fondo de Aportaciones Múltiples
<b>FASP</b>	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
<b>FAETA</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Fuente: Ortega y Sour (2008).

En términos absolutos, el Distrito Federal y el Estado de México reciben la mayor cantidad de recursos provenientes de Ramo 33 (aunque el primero no recibe del FAISM), pero también generan los mayores ingresos propios. Si se consideran únicamente cifras ejercidas, las entidades federativas recibieron a través del Ramo 33, en promedio, 2.18 veces el monto de sus ingresos durante el periodo 1998-2005.

Lo anterior sugiere un proceso de desconcentración del gasto más que uno de descentralización fiscal completa. El gobierno federal se ha limitado a dotar de recursos a las entidades federativas, sin que los gobiernos locales hayan ampliado sus facultades para captar otro tipo de fondos. A casi 10 años de la creación del Ramo 33, el crecimiento promedio de los ingresos propios de las entidades federativas ha sido negativo y los municipios han reducido su esfuerzo fiscal (Hernández e Iturribaría 2003; Sour 2004; y Raich 2007).

De los fondos que componen al Ramo 33, los recursos del FAIS destinados a los municipios (FAISM) y el FAFM se canalizan directamente a los gobiernos locales. Entre 1998 y 2010 los recursos del FAIS y el FAFM representaron, respectivamente, 8.4 y 8.2% del Ramo 33, con variaciones marginales de un año a otro durante el periodo.

Si bien la distribución del FAIS se basa en una fórmula que incorpora criterios poblacionales y de rezagos en desarrollo, existen importantes diferencias. Las entidades que recibieron los mayores montos entre 1998 y 2010 fueron Veracruz, Chiapas y Oaxaca y las que recibieron menos fueron Baja California Sur, Colima y Aguascalientes (no se incluye el Distrito Federal, que solamente recibe recursos del FAFM). En cuanto a los fondos del FAFM, distribuidos según el número de habitantes, las entidades que más recursos recibieron durante el mismo periodo fueron el Estado de México, Veracruz y el Distrito Federal, y los que recibieron menos fueron Baja California Sur, Colima y Campeche (ver cuadro 6.1).

Las entidades que registraron las tasas más altas de crecimiento real de recursos del FAIS entre 1998 y 2010 fueron Chiapas, Oaxaca y el Estado de México, mientras Baja California Sur, Colima y Aguascalientes registraron las más bajas. En cuanto al FAFM, en el mismo periodo Quintana Roo, Baja California Sur y Baja California presentaron las tasas más altas de crecimiento real, mientras Michoacán, Zacatecas y el Distrito Federal, mostraron las más bajas.<sup>6</sup>

### El incumplimiento de la normatividad federal relacionada con el FAIS y el FAFM

Un indicador de la formalidad y transparencia presupuestal de las entidades federativas es el cumplimiento de los requisitos de publicación y calendarios específicos para la distribución de los recursos del FAIS y el FAFM a los municipios. La revisión de los acuerdos de distribución de cada entidad federativa, es el instrumento natural donde debería aparecer esta información por disposición federal y aporta datos claves. La calidad del contenido de los acuerdos de distribución de los estados permite conocer en detalle tanto el monto como las fechas específicas de pagos de ambos fondos a cada municipio.

En la presente sección se verificará que los acuerdos de distribución de los años fiscales 2007 y 2008 contengan indicaciones explícitas para publicar la distribución del FAIS y del FAFM por municipio, y que incluyan el calendario de ministraciones con los montos que cada municipio recibirá en las fechas señaladas.

El capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal Federal (LCFF) –correspondiente a las Aportaciones federales a entidades federativas y municipios– regula el destino y la distribución de los recursos del Ramo 33. Los artículos 35 y 36 de dicha ley federal estipulan que las entidades federativas están obligadas a publicar en los diarios oficiales estatales los acuerdos de distribución del FAIS y del FAFM a más tardar el 31 de enero de cada año.

Específicamente, el artículo 32 de la LCFF estipula que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se reservará para el FAIS el equivalente a 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y estos recursos se pagarán a los estados cada mes durante los primeros 10 meses del año, por partes iguales. Las entidades federativas, a su vez, están obligadas a entregar a sus municipios los recursos correspondientes utilizando el mismo calendario que la Federación.

Cuadro 6.1 Recursos recibidos por concepto de FAIS y FAFM por entidad federativa, 1998-2007

Estado	FAIS		FAFM	
	Promedio	Posición	Promedio	Posición
Aguascalientes	67	29	136	27
Baja California	105	28	365	14
Baja California Sur	35	31	62	32
Campeche	150	22	98	30
Chiapas	1.457	2	561	7
Chihuahua	276	14	436	11
Coahuila	130	24	327	16
Colima	47	30	78	31
Distrito Federal	-	-	943	3
Durango	233	17	204	23
Guanajuato	703	8	661	6
Guerrero	1.095	5	434	12
Hidalgo	460	11	317	18
Jalisco	477	10	898	4
Estado de México	1.109	4	1.881	1
Michoacán	734	7	560	8
Morelos	159	21	221	22
Nayarit	127	26	130	29
Nuevo León	171	20	548	9
Oaxaca	1.237	3	485	10
Puebla	1.073	6	725	5
Querétaro	201	19	202	24
Quintana Roo	109	27	131	28
Sinaloa	223	18	358	15
San Luis Potosí	482	9	325	17
Sonora	144	23	315	19
Tabasco	362	12	269	20
Tamaulipas	243	16	393	13
Tlaxcala	128	25	138	26
Veracruz	1.525	1	974	2
Yucatán	324	13	236	21
Zacatecas	273	15	190	25

Fuente: Ortega y Sour (2008).

Nota: Cifras de gasto ejercidas en millones de pesos constantes 1998 utilizando el deflactor del PIB 1993 base 1998.

6 La evolución detallada del FAIS y el FAFM y del FAFEFM, en general, se encuentra en Ortega y Sour (2008).

El artículo 36 de la LCFF estipula que los recursos del FAFM que se distribuirán cada año deberán ser equivalentes a 2.35% de la RFP. También señala que cada estado tiene la obligación de publicar los montos que entregará a cada municipio, así como el calendario de pagos mensuales.

El hecho de que los gobiernos estatales estén obligados por ley a reconocer los recursos del FAIS y del FAFM, y existan disposiciones que regulan la publicación de calendarios con montos y fechas específicos para la entrega de estos fondos a los municipios, permite a los gobiernos locales planear sus obras y acciones con oportunidad, al mismo tiempo que reduce el margen de discrecionalidad y uso político de estos recursos por los poderes ejecutivos estatales. Por ello, estas disposiciones son de gran relevancia dentro del marco institucional de las relaciones intergubernamentales de gasto público.

En 2007 y 2008, sólo 10 entidades federativas cumplieron las disposiciones de la LCFF sobre reconocimiento y calendario de ambos fondos, con montos y fechas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. A su vez, 11 entidades mejoraron en 2008 la calidad de la información que publican en sus acuerdos: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. En este grupo puede incluirse al Distrito Federal, que sólo recibe el FAFM, pero cumple los requisitos estipulados para la entrega de estos recursos. Si se suman los estados que cumplieron en 2007 y los que en 2008 mejoraron el contenido de sus acuerdos, se puede afirmar que 21 de las 32 entidades federativas (dos tercios del total) cumplieron en 2008 los lineamientos que establece la LCFF.

Los acuerdos de Chihuahua, Guerrero y Quintana Roo mejoraron entre 2007 y 2008, pero es necesario que publiquen las fechas exactas en que realizan los pagos mensuales del FAIS a sus municipios. Los montos han crecido en términos reales en estas entidades durante los años recientes (ver cuadro 6.2).

En 2008, Chiapas, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro y Tlaxcala reconocían en sus acuerdos de distribución tanto el FAIS como el FAFM; sin embargo, no detallaron sus calendarios de entrega de recursos. Finalmente, Jalisco fue la única entidad que en ese año no reconoció ninguno de los dos fondos ni publicó su calendario de ministraciones en su acuerdo de distribución, por lo que puede afirmarse que fue el único estado que no cumplió en absoluto los requisitos estipulados en la LCFF en 2008.

Aunque más de la mitad de las entidades federativas cumplen los lineamientos de la LCFF en sus acuerdos de distribución, existen casos destacables en distintos sentidos. Por ejemplo Veracruz cumplió sus acuerdos de distribución del FAIS en 2008.<sup>7</sup> Este resultado es alentador, pues cuando se analiza la normatividad y

la información sobre el monto de los recursos asignados a cada fondo, se observa que Veracruz ocupa el primer lugar nacional cuando se ordenan a los estados de la República por recursos promedio recibidos a través del FAIS durante los primeros diez años del Ramo 33 (ver cuadro 6.1). Casos opuestos son Chiapas y Oaxaca, que no cumplieron sus acuerdos del FAIS, a pesar de

**Cuadro 6.2 Calidad de los acuerdos de distribución por entidad federativa, 2008**

Estado	Acuerdos de Distribución			
	Publicación de Distribución FAIS	Calendario de Ministración FAIS	Publicación de Distribución FAFM	Calendario de Ministración FAFM
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí
Chiapas	Sí	No	Sí	No
Chihuahua	Sí	No	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	Sí	Sí	Sí	Sí
Distrito Federal	no aplica	no aplica	Sí	Sí
Durango	Sí	No	Sí	No
Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	No	Sí	Sí
Hidalgo	Sí	No	Sí	No
Jalisco	No	No	No	No
Michoacán	Sí	Sí	Sí	Sí
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí
Nayarit	Sí	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	No	Sí	No
Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Sí	No	Sí	No
Quintana Roo	Sí	No	Sí	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí
Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí
Tabasco	Sí	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	No	Sí	No
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Ortega y Sour (2008).

<sup>7</sup> A partir de ahora se empleará el término "acuerdos" para referirse a los acuerdos de distribución del FAIS.



que ocupan, respectivamente, el segundo y el tercer lugar entre los estados más beneficiados por este fondo.

Destaca también el hecho de que Aguascalientes, uno de los estados que, en promedio, recibió menos recursos del FAIS durante el periodo 1998-2007, sí cumplió las disposiciones de la LCFF sobre la publicación de acuerdos. En sentido opuesto destaca Jalisco, que no reconoce ni publica sus calendarios de pagos en sus acuerdos de distribución, y sin embargo ocupa la décima posición entre los estados que, en promedio, recibieron más recursos del FAIS entre 1998 y 2007.

Aún más preocupante resulta el hecho de que seis estados que siguen siendo deficientes en el cumplimiento de acuerdos y en la publicación de calendarios de distribución de recursos desde 2007 tienen, en promedio, un IDH menor a la media nacional (Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Tlaxcala). Ente ellos destacan Chiapas, Guerrero y Oaxaca, las entidades de menor IDH en el país.

En cuanto al FAFM, entre las cinco entidades que recibieron más recursos de este fondo, sólo Jalisco (que ocupa la cuarta posición) no cumplió en un solo año la normatividad para la publicación de sus acuerdos, a diferencia de los estados de México, Veracruz, Puebla y el Distrito Federal, que cumplieron completamente la normatividad.

De las cinco entidades que obtuvieron en promedio menos recursos del FAFM, Quintana Roo es la única que no cumplió en su totalidad los requisitos para la publicación de sus acuerdos, mientras el resto de este grupo (Baja California Sur, Colima, Campeche y Nayarit) sí observaron las disposiciones de la LCFF.

Este análisis sobre el FAIS y el FAFM ilustra el grado de cumplimiento de la normatividad federal en la distribución de los recursos federales que llegan a los municipios por conducto de los gobiernos estatales. Sin embargo, es conveniente determinar el nivel en el cual las entidades federativas regulan al Ramo 33 dentro de la pirámide de la jerarquía normativa, que además de los acuerdos de distribución incluye la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos, la Ley de Egresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de cada entidad federativa. Ortega y Sour (2008) descubrieron que la mayoría de los estados dan al FAIS y al FAFM un tratamiento equivalente al de un programa anual, lo que significa que en esos estados las reglas de administración, aplicación y fiscalización de los recursos del Ramo 33 son modificadas cada año (ya sea por el Congreso estatal, en la aprobación del presupuesto de egresos, o por el Ejecutivo estatal, mediante la publicación de acuerdos secretariales). Este hecho genera incertidumbre y descontrol en el ejercicio y fiscalización de los recursos.

El Ramo 33 no es un programa anual de la Federación, sino parte del presupuesto federal, por lo que todas las entidades federativas deberían tener una ley clara que regule la incorporación

de los fondos de Aportaciones federales al presupuesto, y que dichos recursos se reflejen tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos de cada entidad. Baja California, Nayarit y Nuevo León son las entidades con las normas más inestables a largo plazo, pues ninguna de las disposiciones de la LCFF se ve reflejada en sus leyes de coordinación fiscal, o de ingresos, ni en el presupuesto de egresos local.

Una razón por la cual algunas entidades federativas no regulan las Aportaciones federales es que sus leyes de coordinación fiscal son anteriores a 1998, año en que se incorporó el Ramo 33 a la LCFF. Dada la importancia de estos recursos, llama la atención que los congresos estatales no hayan actualizado las leyes. Al mismo tiempo, varias leyes estatales de coordinación fiscal se han reformado desde 1998, pero siguen sin incluir las Aportaciones federales. Es el caso de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Durango, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

## LA CONCENTRACIÓN DEL PODER DE DECISIÓN PRESUPUESTAL<sup>8</sup>

Por décadas, el marco institucional federal del proceso de elaboración del presupuesto fue ignorado: “En un contexto caracterizado tanto por el monopolio del Congreso por parte del partido del presidente como por una disciplina absoluta y lealtad a la línea dictada por el Ejecutivo, no había que prever situaciones en las que las iniciativas presupuestales pudieran ser obstaculizadas” (Casar 2001, 2). El Congreso tampoco vigilaba la observancia estricta del presupuesto. Entre 1970 y 1994 éste siempre fue aprobado con los votos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Casar 1997). El Poder Legislativo no actuaba como contrapeso del Poder Ejecutivo, es decir, no funcionaba como “punto de veto”.

El número de puntos de veto define el nivel de concentración del poder político y por ello incide en la creación de políticas públicas (Tsebelis 2002). En otras palabras, el frágil equilibrio entre proveer bienes que persiguen el interés público y bienes exclusivos para un sector o grupo social está influido por dicho número. Además, “cuando el número de vetos aumenta, se incrementan también el número y la efectividad de los controles sobre el uso discrecional del poder, pues al aumentar el costo de la negociación se limita la posibilidad de acciones arbitrarias” (Ríos-Cázares 2008a, 5).

En 1997, cuando el PRI perdió la posibilidad de aprobar por sí solo las iniciativas de Presupuesto de Egresos, se estableció un gobierno dividido, y con ello el Legislativo comenzó a actuar como punto de veto efectivo en el proceso presupuestal. Un ejemplo claro es el PEF del año 2000, cuando la tarea de alinear y

<sup>8</sup> Sección elaborada con base en Ríos-Cázares (2008a).

coordinar las preferencias del presidente, su partido y la oposición se convirtieron en un reto inédito, el cual constó de dos periodos extraordinarios de sesiones y 14 votaciones sobre artículos reservados o impugnados antes de su aprobación (Casar 2001).

La activación del sistema de pesos y contrapesos con la aparición de un gobierno sin mayoría no se ha reproducido en todas las entidades federativas, lo que ha llevado a concentraciones de poder en algunos ejecutivos locales, que pueden propiciar discrecionalidad en el manejo del dinero público. Al igual que en el ámbito federal, en los estados el procedimiento para determinar el presupuesto implica la definición de múltiples gastos, lo que podría verse beneficiado por una negociación equilibrada.

Además del cumplimiento de la normatividad, el entramado institucional local juega un papel fundamental en la definición de los detalles y el destino de los fondos federales. Aunque la mayor parte de las Aportaciones federales tienen objetivos previamente establecidos (como el FAIS), son los actores locales –y sus instituciones– quienes determinan el uso último de estos recursos.

### Transparencia y negociación en la creación del presupuesto: una carrera contra el tiempo

En México todos los estados están constitucionalmente organizados como si fueran repúblicas representativas, por lo que funcionan de manera análoga a un régimen presidencial. En todos los estados los poderes Ejecutivo y Legislativo son responsables de la definición del presupuesto y, al igual que en casi todos los regímenes presidenciales (la excepción notable es Estados Unidos), el titular del Poder Ejecutivo es el encargado de iniciar la discusión sobre la conformación del presupuesto. A esto se le llama “poder de agenda”. Por su parte, la legislatura puede aprobar o modificar la propuesta del Ejecutivo, con la única restricción de que cualquier cambio debe incluir la contribución necesaria para su cumplimiento. Ninguna constitución estatal contiene provisiones explícitas que impidan al Poder Ejecutivo vetar las modificaciones hechas por la legislatura. Esta secuencia de acciones delimita las posibilidades de influencia de los actores políticos.

El poder de agenda del Ejecutivo sienta las bases de la negociación. En segundo término, el tiempo con que cuentan los legisladores para el análisis y dictamen de la propuesta del Ejecutivo afecta el margen de negociación real entre ambos poderes. Un periodo reducido tiene distintas consecuencias: no permite a la legislatura un análisis detallado de la propuesta, situación que se agudiza debido al precario nivel de profesionalización de los legisladores locales, lo que otorga una ventaja aún mayor a la propuesta ejecutiva (Ríos-Cázares 2008a); un periodo breve sugiere además que las negociaciones reales sobre las partidas presupuestales no ocurren necesariamente durante el periodo establecido por la Constitución, sino en la fase previa.

El problema de las negociaciones no transparentes es que incrementan el riesgo de discrecionalidad, pues al llevarse a cabo en la opacidad de las oficinas de los líderes políticos aumenta la oportunidad de negociar la aprobación de la propuesta general con la incorporación –por ejemplo– de proyectos individuales a costa del interés mayoritario. Un periodo corto puede indicar también que las negociaciones simplemente no ocurren y que los legisladores delegan al Ejecutivo la responsabilidad de definir los asuntos –ciertamente complejos– de la administración pública, y limitan su responsabilidad a revisar el adecuado uso de los recursos públicos. Así, entre menor es el periodo concedido a la legislatura para el análisis y dictamen del presupuesto, mayor es el potencial de discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

En promedio, la mayoría de las legislaturas estatales mexicanas cuentan con 38 días naturales para evaluar la propuesta, lo que contrasta con los 68 días en el ámbito federal (ver cuadro 6.3). Sólo en ocho de las entidades con información disponible los periodos de análisis son mayores al promedio nacional. Destacan los casos de Michoacán, Guerrero y Morelos, donde los legisladores cuentan con más días que lo estipulado en la ley federal (102, 77 y 75 días naturales, respectivamente). En el extremo opuesto se encuentran Durango, Tabasco y Zacatecas, cuyas legislaturas disponen de sólo 15 días, y Tamaulipas con sólo cinco días naturales.

La mayoría de las leyes locales estipulan que cuando la legislatura estatal no aprueba a tiempo el presupuesto para el siguiente año fiscal, provisionalmente el presupuesto del año anterior deberá seguir vigente. La excepción es Aguascalientes, cuya constitución señala que la propuesta ejecutiva entrará en vigor provisionalmente.<sup>9</sup> Esta evidencia sugiere que el procedimiento constitucionalmente establecido para la definición del presupuesto fomenta la centralización de las decisiones en el Poder Ejecutivo.

El papel de la legislatura, sin embargo, no es irrelevante en el proceso presupuestal, pues mantiene la facultad constitucional de bloquear o modificar la propuesta del Ejecutivo.<sup>10</sup> Mientras mayor sea la compatibilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo, menor será el costo de la negociación y el consenso. Conforme aumenta la disparidad entre ambos poderes (por ejemplo, en gobiernos sin mayoría legislativa o que pertenecen a la minoría), mayor será el costo de conseguir la aprobación del presupuesto. Por ello, la pluralidad política, cada vez más presente en las

<sup>9</sup> Las normas vigentes en Aguascalientes hasta octubre de 2008 eran contradictorias: mientras la Constitución estatal estipulaba que a falta de presupuesto debía entrar en vigor la propuesta del Ejecutivo hasta que se aprobara un nuevo proyecto, la Ley Orgánica del Congreso del estado señalaba que de no aprobarse la propuesta de presupuesto a tiempo seguiría aplicándose el presupuesto del año anterior.

<sup>10</sup> Al igual que en otros países de América Latina, las legislaturas locales en México son reactivas y no proactivas, pues reaccionan a la propuesta del Poder Ejecutivo de tres formas posibles: la aceptan, la modifican (y al hacerlo entran en el juego de la negociación) o la rechazan. Para un análisis completo de legislaturas reactivas y proactivas véase Cox y Morgensten (2001).



**Cuadro 6.3 Periodo de análisis legislativo del presupuesto en entidades federativas con información disponible**

Estado	Fecha límite entrega iniciativa Ejecutivo - Congreso	Fecha límite aprobación presupuesto por parte de la legislatura	Número de días disponibles para la evaluación
Federal	08- Septiembre	15- Noviembre	68
Aguascalientes	31- Octubre	31- Diciembre	61
Baja California	01- Diciembre	31- Diciembre	30
Baja California Sur	31- Octubre *	15- Diciembre **	45
Campeche	15- Noviembre	20- Diciembre	35
Coahuila	31- Octubre	31- Diciembre	61
Colima	31- Octubre	30- Noviembre	30
Chiapas	El último cuatrimestre del año	31- Diciembre	N. E.
Chihuahua	09- Diciembre	31- Diciembre	22
Distrito Federal	30- Noviembre	31- Diciembre	31
Durango	30- Noviembre	15- Diciembre	15
Estado de México	21- Noviembre	30- Diciembre	39
Guanajuato	05- Diciembre	31- Diciembre	26
Guerrero	15- Octubre	31- Diciembre	77
Hidalgo	15- Diciembre	31- Diciembre	16
Jalisco	01- Noviembre	15- Diciembre	44
Michoacán	20- Septiembre	31- Diciembre	102
Morelos	01- Octubre	15- Diciembre	75
Nayarit	31- Octubre	17- Diciembre	47
Nuevo León	20- Noviembre	20- Diciembre	30
Oaxaca	05- Diciembre	31- Diciembre	26
Puebla	15- Noviembre	15- Diciembre	30
Querétaro	30- Noviembre	31- Diciembre	31
Quintana Roo	30- Noviembre	15- Diciembre	15
San Luis Potosí	15- Noviembre	15- Diciembre	30
Sinaloa	Último sábado de Noviembre	31- Diciembre	Al menos 31
Sonora	15- Noviembre	15- Diciembre	30
Tabasco	30- Noviembre	15- Diciembre	15
Tamaulipas	10- Diciembre	15- Diciembre	5
Tlaxcala	15- Noviembre	15- Diciembre	30
Veracruz	10- Diciembre	31- Diciembre	21
Yucatán	25- Noviembre	15- Diciembre	20
Zacatecas	15- Diciembre	30- Diciembre	15

Fuente: Ríos-Cázares (2008a).

Nota: \* La constitución establece la segunda quincena del mes de octubre.

\*\* Último día del periodo ordinario de sesiones.

El cuadro muestra los tiempos establecidos por las constituciones estatales para la presentación y aprobación del proyecto de presupuesto estatal en días naturales. Los datos corresponden a las fechas específicas o a la situación límite. Por ejemplo, en Zacatecas la constitución local menciona que el titular del ejecutivo debe enviar la iniciativa del proyecto de presupuesto a más tardar el día 15 de diciembre (art. 82 fracción IV), y sin embargo también establece que la legislatura sesionará hasta el día 15 de diciembre con posible prórroga al día 30 (art. 57). En este caso la fecha de presentación que se recupera es el 15 de diciembre y la fecha límite de aprobación es el día 30 de diciembre. Cuando no se establece fecha precisa para la aprobación del presupuesto se utiliza el último día de sesiones del periodo correspondiente o bien el último día del año fiscal. La legislación estatal se obtuvo del sitio de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuando esto no fue posible se recurrió a las páginas electrónicas de las legislaturas estatales. Legislación vigente a octubre de 2008. Se llevó a cabo una revisión de estas fechas en julio de 2009. Cabe mencionar que estas fechas no consideran situaciones como el inicio de gobierno que, usualmente, implican fechas de entrega y/o aprobación distintas. N. E. no especificado aunque puede variar en un rango entre 120 días y 1 día en el extremo.

legislaturas locales, es una advertencia de que los controles constitucionales sobre el Poder Ejecutivo en la definición de la agenda legislativa (incluido el presupuesto) pueden entrar en juego en cualquier momento.

Entre las responsabilidades de las legislaturas locales relacionadas con las decisiones de gasto y presupuesto está la de control, que se refiere a las acciones encaminadas a vigilar el desempeño de los actores burocráticos. Dadas las características del proceso presupuestal, esta facultad resulta decisiva; sin embargo, la precariedad de los controles legislativos parece ser una constante en todo el país.

### El control del presupuesto: Más vale medir y remedir que cortar y arrepentir

Las constituciones estatales en México otorgan a las legislaturas cinco mecanismos de control (todas disponen al menos de dos): i) la posibilidad de pedir la comparecencia de miembros de la administración pública; ii) la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen una explicación concreta sobre un asunto específico, o bien para que informen a los diputados cuando estos legislan sobre temas relacionados con la jurisdicción del servidor público; iii) la creación de comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular; iv) requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y v) fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales.<sup>11</sup> Los primeros cuatro tipos de control pueden emplearse durante el ejercicio fiscal y, por tanto, su efecto, además de ser potencialmente correctivo, es preventivo. La fiscalización de los recursos públicos, en cambio, es un mecanismo de control *ex post* y a la fecha su función primordial es correctiva (ver cuadro 6.4).

En México, los legisladores locales usan al mínimo sus facultades de control a pesar de estar habilitados. Con base en una serie parcial de entrevistas con diputados estatales, hay cuatro factores que propician el uso limitado de esos mecanismos.<sup>12</sup> Primero, hay un precario conocimiento sobre las facultades de control y monitoreo del Legislativo. Segundo, los legisladores están poco familiarizados con aspectos técnicos o políticas específicas, lo que limita su capacidad de análisis, evaluación y control. Tercero, la férrea disciplina partidista que caracteriza las labores legislativas en el país en los ámbitos estatal y federal parece inhibir que legisladores tomen a título individual actividades

11 Este apartado se apoya principalmente en Ríos-Cázares (2006, 2008b) y Ríos-Cázares y Pardini (2008). En este conteo se incluye al Distrito Federal, a pesar de que no se trata de una entidad federativa. Un control adicional que no se menciona en esta lista es la presentación anual de un informe de labores del Poder Ejecutivo. El informe se presenta en persona o sólo por escrito.

12 Entrevistas realizadas entre noviembre de 2006 y octubre de 2007 con 30 legisladores locales de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Nayarit y Nuevo León (Ríos-Cázares 2008b). No hay razones específicas que sugieran que éste no pueda ser el caso en otras entidades.

de evaluación y control del ejercicio de gobierno (usualmente estas decisiones se delegan a los líderes parlamentarios). Por último, los legisladores locales que no cuentan con un cargo en el gobierno interno de la legislatura (presidente del congreso o líder de fracción parlamentaria) tienden a estar ocupados con las actividades de gestión y apoyo a la comunidad, a las que dedican la mayor parte del tiempo (Ríos-Cázares 2008b).

Una consecuencia del poco uso que el Legislativo da a sus instrumentos de control es que durante el año fiscal son pocas las acciones concretas para evaluar el ejercicio del presupuesto.<sup>13</sup> El principal mecanismo de seguimiento y control empleado es la fiscalización superior de las cuentas públicas, la cual por definición ocurre *ex post*, y de su eficacia depende inhibir el uso discrecional de los recursos públicos. La relevancia de la fiscalización superior aumenta si se considera que parte del gasto público federal que se asigna a los estados es revisado por las entidades locales en convenio con la Auditoría Superior de la Federación (institución legalmente responsable de la fiscalización de los recursos federales). No obstante su importancia, la situación y efectividad de las entidades superiores de fiscalización son precarias.

Cuadro 6.4 Controles legislativos por entidad federativa

Estado	Comparecencia periódica	Comparecencia especial	Comisiones de investigación	Investigaciones/ auditorías especiales	Fiscalización	Total
Aguascalientes	1	1			1	3
Baja California			1		1	2
Baja California Sur	1	1			1	3
Campeche		1			1	2
Coahuila	1	1	1		1	4
Colima				1	1	2
Chiapas					1	1
Chihuahua	1	1			1	3
Distrito Federal	1	1			1	3
Durango		1			1	2
Guanajuato		1		1	1	3
Guerrero		1			1	2
Hidalgo	1	1			1	3
Jalisco		1			1	2
Estado de México		1			1	2
Michoacán		1			1	2
Morelos		1	1	1	1	4
Nayarit					1	1
Nuevo León					1	1
Oaxaca		1			1	2
Puebla					1	1
Querétaro		1			1	2
Quintana Roo		1			1	2
San Luis Potosí		1			1	2
Sinaloa		1			1	2
Sonora		1			1	2
Tabasco		1			1	2
Tamaulipas		1			1	2
Tlaxcala		1	1		1	3
Veracruz					1	1
Yucatán		1			1	2
Zacatecas		1	1		1	3
Total	6	25	5	3	32	

Fuente: Ríos-Cázares (2008a).

Nota: Información de acuerdo a la legislación constitucional vigente a octubre de 2008.

### Avances y retos de la fiscalización superior

La fiscalización superior es el “conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía” (Ríos-Cázares y Pardinás 2008).<sup>14</sup> La fiscalización superior es un control externo, responsabilidad del Legislativo. En México, las legislaturas delegan estas labores a una agencia conocida genéricamente como entidad de fiscalización superior (EFS), cuya tarea principal es fungir como auditor de las entidades que utilizan recursos públicos, con el objetivo de evitar transgresiones legales, desperdicio de recursos o el uso de fondos públicos para intereses privados (Manjarrez 2001).<sup>15</sup> Las EFS vigilan la integridad financiera del Estado; son garantes de la credibilidad de la información reportada por las entidades responsables de manejar recursos públicos.

Las EFS estatales vigilan toda la administración pública centralizada, la administración pública descentralizada, órganos desconcentrados y gobiernos municipales del estado. En algunos casos, las leyes locales emulan la federal y estipulan que la EFS deberá fiscalizar todo ente público o privado que haya ejercido recursos públicos. El universo de fiscalización de las EFS locales es, por tanto, bastante amplio y varía entre los estados por la disparidad del tamaño de la burocracia estatal y el número de municipios.

Existen al menos cuatro factores que determinan la eficacia de las EFS: i) autonomía política, la cual incluye independencia

13 En lugar de emplear las herramientas constitucionales a la mano, los legisladores tienden a emitir “puntos de acuerdo” o “excitativas” para “exigir” al gobierno estatal o a los municipales la aclaración de alguna situación. El efecto de estas acciones es simplemente iniciar una discusión pública sobre un asunto específico, lo que no necesariamente deriva en las aclaraciones exigidas o en consecuencias concretas.

14 Fiscalización no es lo mismo que auditoría. La segunda es instrumento de la primera (Melán 2006).

15 Entidad de fiscalización superior es un término general. Las denominaciones usuales en las entidades federativas son: auditoría superior, órgano superior de fiscalización o contaduría mayor de hacienda.

de presiones externas; ii) autonomía para decidir su organización interna y los criterios y alcances de su programa de trabajo; iii) suficiencia de recursos humanos y financieros, y iv) capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados (por ejemplo, con sanciones).

En años recientes la mayoría de las legislaturas estatales ha reformado leyes locales para otorgar a las EFS alguna o varias de las características que se mencionan en el párrafo anterior. Estas reformas se iniciaron en el año 2000, cuando Zacatecas publicó la nueva Ley de Fiscalización Superior del Estado. A esa entidad le siguieron Veracruz y Campeche, con reformas que ampliaban las capacidades formales de auditoría y fiscalización del Legislativo. Hasta octubre de 2008, la mayoría de las legislaturas estatales había aprobado reformas para adecuar las instituciones y procedimientos asociados a la revisión de las cuentas públicas. La excepción notoria era Aguascalientes, que para esa fecha no había modificado su ley en por lo menos nueve años.<sup>16</sup>

A pesar de estas reformas, la capacidad de las EFS para fiscalizar el uso (y la efectividad del uso) de los recursos públicos aún es débil frente al nivel de discrecionalidad que caracteriza las decisiones de gasto en el ámbito local. Ante este hecho, el Congreso de la Unión aprobó el 7 de mayo de 2008 una reforma a la Constitución federal que obliga a todos los estados a ajustar sus leyes para asegurar un margen mínimo de autonomía a las EFS. Esta reforma estipula, por ejemplo, que la ley debe conceder autonomía de gestión y de organización a las EFS, además de procurar la autonomía política del auditor superior o contador mayor del estado mediante un esquema de nombramiento que exige el voto de dos terceras partes de los miembros de la legislatura para designar a su titular por periodos no menores de siete años. Si bien estos cambios promueven la independencia de las EFS, no son suficientes para garantizar la imparcialidad o eficacia de estas instituciones. Las siguientes líneas analizan los principales retos que enfrenta un conjunto de EFS sobre las que se obtuvo información.<sup>17</sup>

### Autonomía política

El requisito de que el nombramiento del titular de la EFS sea avalado por dos terceras partes de los legisladores presentes no garantiza la independencia política del auditor, pues no previene la prevalencia de un partido político (por ejemplo, en aquellos estados donde el mismo partido que controla el Ejecutivo posee

la mayoría calificada en el congreso).<sup>18</sup> Sin embargo, aunque las reglas de nombramiento y destitución son relevantes, no son el factor determinante. La libertad de acción de la EFS aumenta si, además de fortalecerse las reglas para el nombramiento de su titular, se le otorgan garantías de seguridad laboral, pues no es inusual que el titular permanezca en el cargo menos tiempo que el estipulado en la ley local. De hecho, hay situaciones en que el auditor dura menos de 24 meses en el cargo.<sup>19</sup>

Usualmente, la salida prematura de los auditores se debe a renuncias voluntarias y no necesariamente a una decisión unilateral de la legislatura; sin embargo, en muchas ocasiones las razones que se aducen parecen no corresponder con la importancia del cargo que se deja. Evidencia anecdótica sugiere que la renuncia del auditor superior frecuentemente es una salida ante presiones políticas importantes. Éste no es un asunto menor, ya que la falta de continuidad de los funcionarios afecta necesariamente el desempeño de la institución, sobre todo si la EFS no cuenta con un esquema de servicio civil, como suele suceder.

### Autonomía organizativa y de gestión

La imparcialidad de la EFS requiere también independencia de organización y gestión. No estará libre de influencias y presiones externas un auditor superior que no tenga control sobre la organización interna de la institución o sobre su programa de trabajo. En algunas entidades el auditor superior determina la organización administrativa de la institución; en otras, sus decisiones requieren ratificación de la Comisión de Vigilancia (o su equivalente) o bien del pleno del Congreso del estado, y en las menos, la organización interna de la EFS es responsabilidad de la Comisión de Vigilancia. Por otra parte, el nombramiento de los directivos de la EFS puede depender exclusivamente de su titular, requerir aprobación de la comisión encargada o del pleno legislativo, o depender completamente de la Comisión de Vigilancia. El cuadro 6.5 muestra una clasificación de las entidades incluidas en la muestra según el nivel de autonomía de estas instituciones. Esta facultad aumenta a medida que el titular de la EFS designa a los mandos directivos y define la organización administrativa de la institución. En el cuadro 6.5, las instancias que se encuentran en esta situación se ubican cerca de la esquina

18 Los efectos del nivel de votación dependen, sin embargo, de cómo se delimita el universo de votantes. Las constituciones locales en México prevén dos posibilidades para las decisiones legislativas. En la primera, la votación se contabiliza con base en el número total de miembros de una legislatura; en la segunda, con base en el número de legisladores presentes en el momento de la votación. En este último caso, el universo se reduce a 50% más uno del total de los miembros, cifra que corresponde al quórum mínimo para llevar a cabo una sesión plenaria. Por tanto, una votación que sólo exige dos tercios de los miembros presentes equivale a la anuencia de 33% de todos los integrantes del congreso. En estas circunstancias, la prevalencia de un solo grupo político dependerá de su número de integrantes en la legislatura estatal.

19 Por ejemplo, en Morelos, uno de los titulares de la EFS estuvo al frente de esa institución sólo 26 días, mientras en Baja California un auditor superior renunció sólo 20 días después de que el Congreso del estado lo designó. En el extremo opuesto, en Campeche, el funcionario en cuestión dirigió la Contaduría Mayor de Hacienda y más tarde la Auditoría Superior del Estado por un total de 120 meses.

16 El tema de la fiscalización es central en la actual discusión sobre el régimen político y la estructura de la rendición de cuentas en México en los ámbitos federal y estatal. De octubre de 2008 (año de corte de los datos en este apartado) a la fecha se han aprobado reformas a las leyes locales que no se reflejan de manera puntual en las siguientes líneas. Entre octubre de 2008 y julio de 2009 se hicieron alrededor de 221 modificaciones a leyes de fiscalización superior, leyes orgánicas de las entidades de fiscalización superior y similares.

17 Los datos que se presentan a continuación muestran información de las EFS que respondieron el cuestionario que sustenta el estudio de Ríos-Cázares y Pardini (2008).

**Cuadro 6.5 Autonomía de organización de las EFS en 20 entidades federativas mexicanas**

¿Quién designa a mandos directivos?				
¿Quién define la organización administrativa de la EFS (organigrama, número de direcciones)?		La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso	El titular de la EFS solamente
	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	Aguascalientes Jalisco		
	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso	Baja California Sur	Colima Estado de México Morelos Nayarit Zacatecas	Chihuahua Distrito Federal
	El titular de la EFS solamente		Guanajuato	Baja California Campeche Durango Hidalgo Nuevo León Puebla Querétaro Sonora Veracruz

Fuente: Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

Nota: Información recabada con base en cuestionarios recibidos entre octubre de 2007 y agosto de 2008. Yucatán no proporcionó información. Los datos que se presentan fueron proporcionados por las propias EFS, como se explica en Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

**Cuadro 6.6 Autonomía de gestión de las EFS en 21 entidades federativas mexicanas**

¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizarse para la evaluación del ejercicio fiscal?				
¿Quién define el procedimiento de auditoría y revisión a gobiernos municipales?		La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso	El titular de la EFS solamente
	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)			
	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso		Baja California Sur Distrito Federal Jalisco Yucatán	Querétaro
	El titular de la EFS solamente		Aguascalientes Chihuahua Veracruz	Baja California Campeche Colima Durango Guanajuato Hidalgo Estado de México Morelos Nayarit Nuevo León Puebla Sonora Zacatecas

Fuente: Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

Nota: Información recabada con base en cuestionarios recibidos entre octubre de 2007 y agosto de 2008. Los datos que se presentan fueron proporcionados por las propias EFS, como se explica en Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

inferior derecha; en cambio, aquéllos que aparecen en la celda superior izquierda se encuentran en una situación que puede poner en riesgo la independencia de las EFS.

En cuanto al plan de trabajo (por ejemplo, número y tipo de auditorías a realizar a gobiernos municipales y los procedimientos de revisión), 20 EFS indicaron que el auditor superior lo define; sin embargo, en siete de estas entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz y Yucatán) se requiere la aprobación de la comisión legislativa encargada.<sup>20</sup> En cuanto a los procedimientos para hacer auditorías a gobiernos municipales, sólo en cuatro casos (Baja California Sur, Distrito Federal, Jalisco y Yucatán) la EFS requiere aprobación de la comisión legislativa. El cuadro 6.6 muestra en su esquina inferior derecha los casos en que el nivel de autonomía de gestión es mayor, mientras en el centro de la tabla se encuentran las EFS que deben someter su plan de trabajo a la aprobación de la comisión legislativa encargada, o bien al pleno.

20 Los datos que se presentan fueron proporcionados por las propias EFS, como se explica en Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

**Cuadro 6.7 Auditores en las EFS de 21 entidades federativas mexicanas**

Estado	Número total del personal	Número de auditores	Porcentaje de auditores con respecto al total del personal
Aguascalientes	45	39	86.7
Baja California	289	224	77.5
Baja California Sur	50	42	84.0
Campeche	87	49	56.3
Chihuahua	139	88	63.3
Colima	67	51	76.1
Distrito Federal	417	113	27.1
Durango	94	80	85.1
Guanajuato	223	111	49.8
Hidalgo	143	84	58.7
Jalisco	305	126	41.3
Estado de México	390	255	65.4
Morelos	117	84	71.8
Nayarit	96	57	59.4
Nuevo León	187	159	85.0
Puebla	225	84	37.3
Querétaro	95	69	72.6
Sonora	105	78	74.3
Veracruz	261	183	70.0
Yucatán	150	130	86.7
Zacatecas	162	96	59.3
Promedio	174	105	66.0

Fuente: Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

Nota: Información recabada con base en cuestionarios recibidos entre octubre de 2007 y agosto de 2008.

Los datos que se presentan fueron proporcionados por las propias EFS, como se explica en Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

## Recursos humanos y financieros

Las EFS requieren para su correcto funcionamiento recursos humanos y financieros suficientes. Uno de sus grandes retos es la permanencia y la calidad de su personal. En promedio, las EFS locales cuentan con 174 empleados, de los cuales –también en promedio– 105 son auditores. Las variaciones son importantes. En un extremo se encuentran Aguascalientes, con 45 personas (de los cuales 39, u 86.7%, son auditores), y Yucatán, con 150 empleados (130 auditores, equivalentes a 86.7%). En el extremo contrario está el Distrito Federal, con 417 personas (113, o 27.1% son auditores) (ver cuadro 6.7).

En cuanto a los recursos financieros, la disparidad entre las EFS no es menor. Por ejemplo, la EFS de Jalisco, la mejor financiada durante 2007, recibió 131.1 millones de pesos, una cifra mayor que los presupuestos de las EFS de siete estados durante ese año (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Estado de México, Morelos y Nayarit). En contraste, la EFS de Baja California Sur recibió 7.9 millones de pesos. Las diferencias en el presupuesto asignado son aún más evidentes cuando el cálculo se hace en términos relativos; por ejemplo, si se compara el presupuesto de la EFS con el número de habitantes de la entidad. Como muestra el cuadro 6.8, el Estado de México ocupa el último lugar en gasto per cápita de las EFS en la muestra analizada. En contraste, Quintana Roo, Colima y Tlaxcala invierten 57, 36 y 31 pesos por habitante, respectiva-

**Cuadro 6.8 Presupuesto per cápita de las EFS en 29 entidades federativas mexicanas, 2007-2008**

Estado	Pesos por habitante	Estado	Pesos por habitante
Quintana Roo*	57	Chihuahua	17
Colima	36	Nuevo León	17
Tlaxcala*	31	Nayarit	17
Baja California	28	Hidalgo	17
Tabasco	28	Puebla	16
Campeche	27	Baja California Sur	16
Zacatecas	24	Guerrero	14
San Luis Potosí*	22	Morelos	12
Coahuila	22	Aguascalientes	11
Querétaro	22	Durango	10
Chiapas	21	Guanajuato	10
Distrito Federal	21	ASF (Nacional)	8
Veracruz	20	Oaxaca	7
Jalisco	20	Sinaloa	6
Sonora	18	Estado de México	1

Fuente: Ríos-Cázares y Pardinas (2008) y Ríos-Cázares (2008b).

Notas: \* 2008

Información recabada con base en presupuestos estatales 2007-2008 y cuestionarios recibidos entre octubre de 2007 y agosto de 2008. Michoacán, Tamaulipas y Yucatán no respondieron al cuestionario y/o no desglosaron la información de las EFS en sus respectivos presupuestos estatales. Los datos que se presentan fueron proporcionados por las propias EFS, como se explica en Ríos-Cázares y Pardinas (2008).



mente (la Auditoría Superior de la Federación invirtió 7.5 pesos por habitante en tareas de fiscalización). Si bien el presupuesto de las EFS no garantiza una mejor fiscalización, es importante recordar que si la institución carece de los recursos mínimos para contratar y capacitar a un equipo de auditores, difícilmente podrá cumplir su misión constitucional.

### Impacto de la fiscalización

Pueden usarse tres indicadores del impacto de la fiscalización: i) el porcentaje de auditorías financieras realizadas (en oposición a las de desempeño o resultados, que son mucho más significativas para la evaluación del gasto); ii) gasto fiscalizado como proporción del gasto total, y iii) número de observaciones resultantes de la fiscalización.<sup>21</sup> En la Cuenta Pública 2006, por ejemplo, 11 EFS de un total de 21 analizadas se limitaron a realizar auditorías financieras. Aunque el porcentaje de auditorías financieras fue menor en las 10 EFS restantes, sólo Durango, Guanajuato, Querétaro y Zacatecas reportaron menos de 50% (ver cuadro 6.9).

La proporción del gasto programable fiscalizado en 2006 en las 16 entidades que reportaron datos osciló entre 10% (Baja California Sur) y 80% (Colima). En los casos de alta actividad de auditoría, como Durango y el Estado de México, esta proporción no llega a 20% (aunque en Veracruz se reporta 60%). Si bien es cierto que en ningún lugar del mundo se fiscaliza la totalidad del gasto (Figueroa 2007), debe destacarse que éste es el único mecanismo constante para su control en el país; por ello, el gasto no auditado en absoluto es altamente significativo.

Casi todas las EFS analizadas en este rubro indicaron que la revisión de la Cuenta Pública 2006 derivó en observaciones, aunque sólo 12 de ellas proporcionaron datos específicos. Del total de observaciones generadas por las EFS que reportaron información, alrededor de 11% fueron para la administración pública centralizada, 20% para la administración pública descentralizada y 69% para gobiernos municipales.

Los datos de la muestra antes descrita sugieren lo siguiente: primero, no todas las EFS están apoyadas por un marco institucional que garantice la imparcialidad de la fiscalización superior; segundo, las EFS enfrentan serias limitaciones de recursos humanos y financieros para cumplir a cabalidad con las tareas de fiscalizar, dar seguimiento a las observaciones, fincar o sugerir responsabilidades y dar seguimiento a estos procesos; y tercero, la falta de recursos puede haber provocado que la mayoría de las auditorías que se llevan a cabo sean estrictamente financieras, no de desempeño ni de impacto; es decir, que el análisis de la fiscalización se haya

<sup>21</sup> Las observaciones se refieren a anotaciones que hace la EFS a un actor sobre aspectos confusos o erróneos del ejercicio de los recursos públicos. En todas las leyes estatales los actores involucrados tienen un periodo específico para aclarar las observaciones hechas por la EFS (en el ámbito federal este plazo es de 45 días). Usualmente las observaciones no resueltas son el punto de partida para iniciar procedimientos administrativos con miras a imponer sanciones. Además de las observaciones, algunas EFS pueden hacer recomendaciones que los entes fiscalizados no necesariamente deben responder o acatar.

**Cuadro 6.9 Impacto de la fiscalización de las EFS en 21 entidades federativas mexicanas (revisión de la Cuenta Pública 2006)**

Estado	Porcentaje de auditorías financieras con respecto al total	Porcentaje del gasto programable fiscalizado con relación al gasto total (exceptuando deuda pública)
Aguascalientes	100	60
Baja California	100	ND
Baja California Sur	100	10
Campeche	100	51
Chihuahua	100	70
Colima	100	80
Distrito Federal	85	11
Durango	43	17
Guanajuato	42	70
Hidalgo	60	44
Jalisco	100	70
Estado de México	77	18
Morelos	100	51
Nayarit	70	18
Nuevo León	100	ND
Puebla	100	70
Querétaro	33	ND
Sonora	83	ND
Veracruz	71	60
Yucatán	100	ND
Zacatecas	37	34

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

Nota: ND. No disponible. Información recabada con base en cuestionarios recibidos entre octubre de 2007 y agosto de 2008. Los datos que se presentan fueron proporcionados por las propias EFS, como se explica en Ríos-Cázares y Pardinas (2008).

concentrado en identificar posibles desviaciones contables (que no necesariamente son producto de actos de corrupción), sin poder identificar áreas de riesgo o de mejora en el uso de los recursos públicos. Lo anterior puede ser particularmente nocivo para las decisiones de gasto social.

Las políticas destinadas a reducir la desigualdad no tendrán los resultados esperados sin mecanismos efectivos que limiten la discrecionalidad en la definición de las prioridades de inversión social (Rajkumar y Swaroop 2002). La revisión anterior del marco normativo estatal indica que el proceso presupuestal fomenta la concentración del poder de decisión en el Ejecutivo, mientras la debilidad del Legislativo merma los controles que limitan el manejo discrecional de los recursos públicos.

Así, aunque las legislaturas locales tienen facultades para funcionar como contrapesos, la falta de su ejercicio y la precariedad de su principal herramienta de control (las EFS) propician la discrecionalidad del Ejecutivo. La asignatura pendiente es explicar y transformar las circunstancias que favorecen la permanencia de instituciones deficientes en un contexto que exige mayor

eficacia en la revisión y control del uso de los recursos públicos y las decisiones de gasto.

## REFORZANDO EL COMBATE A LA DISCRECIONALIDAD: CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

Existen mecanismos complementarios para conocer mejor hacia dónde se dirigen los recursos públicos, si se ejercen de manera eficiente, y si se cumplen los objetivos previstos en la aprobación del presupuesto. Dos elementos de gran importancia para México son el desarrollo de capacidades institucionales, clave en la agenda del desarrollo local, y la evaluación del impacto de los recursos, tema relativamente reciente que poco a poco se ha instalado en el ámbito nacional, pero aún tiene un largo camino por recorrer en estados y municipios.

### Capacidades institucionales para el buen uso de los recursos públicos

Los factores institucionales son de enorme importancia para el uso adecuado de los recursos públicos y significan un motor para la promoción del desarrollo humano (ver recuadro 6.4). Altas capacidades institucionales pueden determinar que los gobiernos puedan incidir en las libertades reales de los individuos en una comunidad determinada. Por otro lado, un bajo nivel de capacidades institucionales puede inhibir el ejercicio pleno de dichas

libertades, al imponer trabas a la acción del gobierno local y de los ciudadanos (PNUD 2009b).

México viene de una tradición centralista: los gobiernos estatales adoptaron modelos técnicos y estructuras administrativas del gobierno federal, y para éste era cómodo mantener capacidades institucionales subdesarrolladas en los estados, pues esto le permitía sumisión, coordinación fácil, una mayor dependencia y subordinación (Cabrero 2004). Mientras los estados dependieron política y administrativamente de la Federación, no se sintieron obligados a responder a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y no importaba que las instituciones fueran deficientes.

Se esperaba que una vez que el sistema político mexicano comenzara a evolucionar y los gobiernos estatales fueran encabezados por autoridades electas democráticamente, hubiera incentivos para responder a las necesidades sociales e interés en generar políticas públicas e instituciones dirigidas a atenderlas. Además, se suponía que cuando los estados obtuvieran más recursos y recibieran más atribuciones y espacios de decisión tendrían las capacidades institucionales necesarias para resolver los problemas públicos (Cejudo, Sánchez y Zabaleta 2008). Sin embargo, como se verá a continuación, las capacidades institucionales para el desarrollo en México son muy heterogéneas.

Un indicador aproximado del estado de las capacidades institucionales en México es el índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) (De Dios 2008; PNUD 2009b). El ICCIM se compone de cuatro indicadores: subíndice

#### Recuadro 6.4

#### Gasto público, instituciones y desarrollo humano

Las instituciones inciden sobre el uso de los recursos públicos. Mejor rendición de cuentas, estabilidad política y la prevalencia de un Estado de derecho suelen tener un impacto directo sobre indicadores sociales, como la reducción de la mortalidad infantil, el aumento del PIB per cápita y un mayor alfabetismo (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 1999). En contraste, países con mayor corrupción tienen tasas de mortalidad más altas (Gupta, Verhoeven y Tiongson 1999).

La evidencia internacional muestra que el gasto público tiene un fuerte efecto sobre la reducción de la mortalidad infantil si está acompañado de una buena gobernanza: esto es, el aumento aislado del gasto público, sin mejorar las instituciones al mismo tiempo, no tiene el impacto esperado sobre este indicador (Rajkumar y Swaroop 2008).

Para México, Rodríguez-Oreggia (2010) encuentra que un aumento conjunto de 1% del gasto público y el entorno de le-

galidad en las entidades federativas (medido por el componente institucional del índice de competitividad publicado por el ITESM) puede incrementar hasta en 0.7% el subíndice de salud del índice de desarrollo humano. Por otra parte, es posible que un incremento conjunto de 1% en el gasto público y en el deterioro de las instituciones de las entidades federativas (medido por el índice de corrupción y buen gobierno de Transparencia Mexicana<sup>1</sup>) reduzca el índice de salud en 0.2%.

No siempre se registran estos efectos, pues en el caso de la educación un aumento conjunto del gasto público y la calidad institucional, en general, no parecen tener impacto alguno sobre el subíndice de educación del IDH, lo que hace necesario un análisis más detallado del diseño y funcionamiento de las instituciones educativas.

Fuente: Rodríguez-Oreggia (2010).

1 Con información hasta 2005.



de capacidad fiscal (SICF), subíndice de capacidad de dotación de servicios (SICDS), subíndice de capacidad administrativa (SICA) y subíndice de capacidad de rendición de cuentas (SICRC).<sup>22</sup> El ICCIM y sus subíndices se expresan en valores de entre cero y 100 y permiten formar y clasificar grupos de municipios con base en el valor que presenten en cada índice: muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo.<sup>23</sup>

En 2004, año más reciente para el cual pudo elaborarse el ICCIM, su valor osciló entre 19.1 y 76.24 en todo el país, mientras el promedio fue de 52 (nivel medio). En cuanto a sus subíndices, el de capacidad fiscal fue en el cual los municipios presentaron los menores valores, con un promedio de 22.3, es decir, tuvieron un desempeño muy bajo, mientras en la dotación de servicios se observó un promedio de 83.63 (muy alto). Las capacidades administrativas y de rendición de cuentas mostraron valores bajos y similares entre sí: 40.6 y 40.2, respectivamente (ver gráfica 6.1).

Si se observa el promedio del ICCIM por entidad federativa, resalta que ninguna entidad se encuentra en el rango muy bajo y que sólo dos (Quintana Roo y Oaxaca) tienen un índice bajo. Estos resultados son alentadores, pues en promedio, al agregar a todos los municipios, las capacidades institucionales de las entidades federativas no son bajas. Sin embargo, hay que notar que sólo en dos casos se observa un índice muy alto (Baja California y Aguascalientes) y un tercio entran en el rango alto. Aunque estos resultados son una buena noticia, no debe olvidarse que la mayoría de los estados (16) presenta capacidades de nivel medio. Esto indica que todavía hay un margen importante para mejorar las capacidades institucionales en las entidades federativas mexicanas (ver cuadro 6.10).

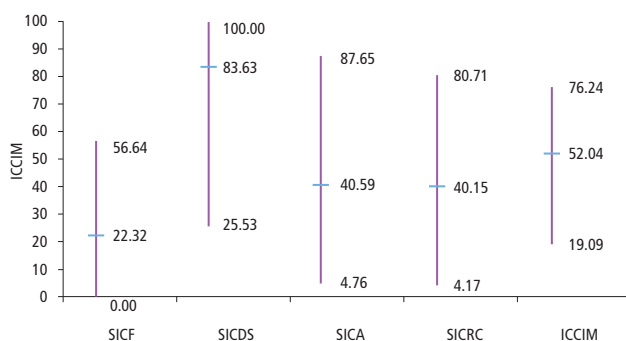
Al explorar las capacidades institucionales de las entidades también se observan variaciones importantes. Por un lado, Oaxaca, la entidad que en conjunto tiene el nivel más bajo de capacidades institucionales, presenta el mayor rango de variación entre municipios (51.4). Por otro lado, Nuevo León, con un alto nivel de capacidades institucionales, presenta el segundo mayor rango de variación entre las capacidades de sus municipios (44.7). Sin importar si en el agregado hay altas o bajas capacidades en las entidades, puede haber contrastes importantes entre las capacidades de los municipios. También se observan estados con poca

22 La capacidad fiscal se mide con base en el esfuerzo recaudatorio y la inversión en obra pública. La capacidad de dotación de servicios se mide con la cobertura de servicios de agua y drenaje en el municipio, y con la cobertura de recolección de basura y alumbrado público en la cabecera municipal. La capacidad administrativa incluye el nivel de profesionalización de los titulares de las distintas áreas de gobierno, la existencia de planes de desarrollo y reglamentos municipales, la forma de administrar el catastro y los recursos materiales e informáticos disponibles. La capacidad de rendición de cuentas abarca los mecanismos e instancias de participación ciudadana, así como la incidencia de éstas en la gestión municipal, y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia establecidos por el municipio (De Dios 2008).

23 Muy bajo: 0-38.774; bajo: 38.774-47.618; medio: 47.618-56.461; alto: 56.461-65.305; muy alto: 65.305-100 (De Dios 2008).

**Gráfica 6.1**

El ICCIM y sus dimensiones, 2004. Promedio, máximo y mínimo.



Fuente: De Dios (2008).

Nota: SICF\_ subíndice de capacidad fiscal, SICDS\_ subíndice de capacidad de dotación de servicios, SICA\_ subíndice de capacidad administrativa, SICRC\_ subíndice de capacidad de rendición de cuentas.

variación entre municipios: los hay con altos niveles de capacidad institucional, como Baja California Sur, y con niveles bajos, como Quintana Roo (ver gráfica 6.2).

Al analizar la distribución de los municipios de México según su grado de capacidades institucionales, se llega a la conclusión de que 31% se encuentran en los grados alto y muy alto; 39% en grado medio, y 30% en los grados bajo y muy bajo. Los contrastes particulares son dramáticos. Por ejemplo, San Pedro Garza García, Nuevo León, presenta el mayor nivel del ICCIM del país (76.24), casi cuatro veces superior al observado en San Pedro Taviche, Oaxaca (19.09). En este caso, se observa que la brecha en el subíndice de capacidad administrativa entre ambos municipios es hasta 10 veces mayor (De Dios 2008).

La significativa correlación entre el ICCIM y el índice de desarrollo humano (0.52), y lo que ello revela sobre el ejercicio del gasto público apuntan a que los gobiernos locales deben mejorar sus capacidades institucionales. Una agenda mínima podría incluir los siguientes elementos: inversión en capacitación y profesionalización de los funcionarios municipales; mejora de la recaudación fiscal local y reforzamiento escrupuloso y sistemático de la rendición de cuentas (en este último rubro debe destacarse que las puntuaciones de los municipios van de 4.2 a 80.7, lo que indica una enorme desigualdad en transparencia institucional).<sup>24</sup> Los progresos en estos ámbitos son de la mayor importancia, pues “de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local” (Cabrero 2004 773-774).

24 Para un examen amplio de posibles reformas pendientes en la materia, véanse Cabrero (2004), Cejudo (2008) y Merino (2005), entre otros.

## Evaluación generalizada y sistemática de la política social

La evaluación de la política social es otra medida complementaria pertinente para reducir el uso discrecional del dinero público destinado a la promoción del desarrollo humano. La falta de un buen sistema de evaluación genera un costoso conjunto de programas y políticas sin efectividad probada.

La evaluación del impacto de la política social, y de la política pública en general, es una herramienta de gran utilidad para los

funcionarios y representantes encargados de la toma de decisiones sobre gasto público. Una evaluación consistente identifica las acciones efectivas para resolver una amplia gama de problemas sociales y económicos de la población.

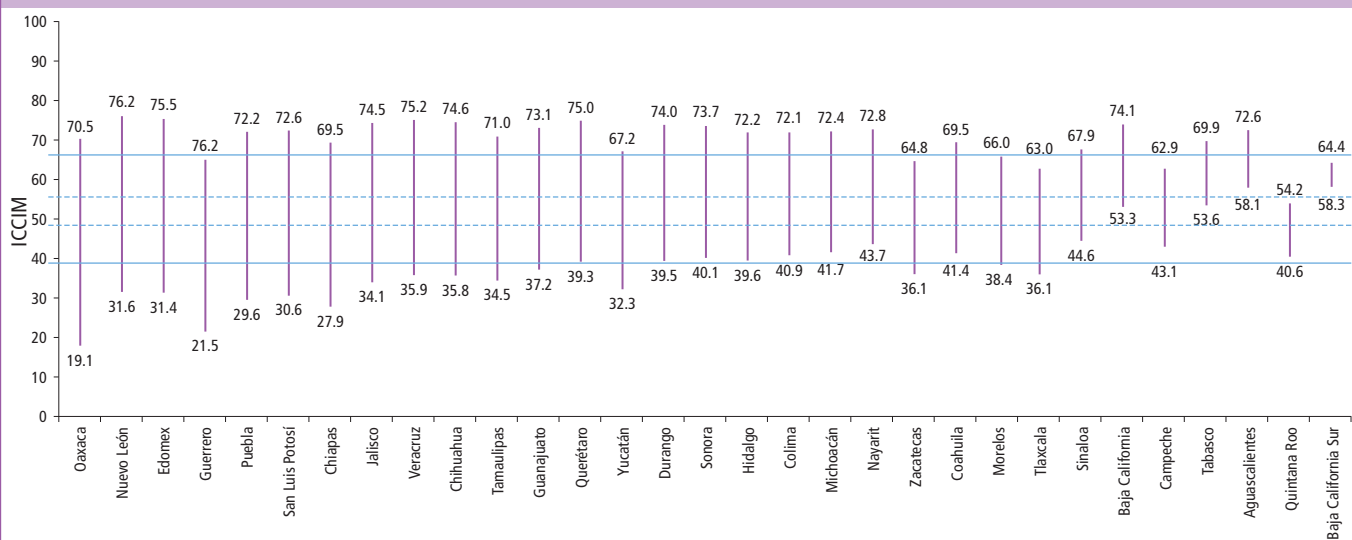
En el ámbito federal se han hecho varios esfuerzos para fomentar la evaluación de los programas sociales. En 2004, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) creó el Consejo Nacional

Cuadro 6.10 Promedio del ICCIM por entidad federativa, 2004

Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto				
	Quintana Roo	46.7	Durango	56.1	Baja California Sur	61.6	Baja California	66.6
	Oaxaca	44.6	Nayarit	56.0	Tabasco	61.4	Aguascalientes	66.0
			Sonora	56.0	Estado de México	59.6		
			Morelos	55.4	Sinaloa	58.6		
			Hidalgo	55.1	Coahuila	57.9		
			Veracruz	54.4	Jalisco	57.6		
			Querétaro	54.0	Michoacán	57.3		
			Chihuahua	53.7	Tamaulipas	57.0		
			Campeche	53.3	Nuevo León	56.9		
			Zacatecas	50.9	Colima	56.8		
			San Luis Potosí	50.1	Guanajuato	56.7		
			Tlaxcala	49.7				
			Puebla	49.4				
			Guerrero	49.0				
			Yucatán	48.7				
			Chiapas	48.1				

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en De Dios (2008).  
 Nota: Muy bajo (0- 38.77); Bajo (38.77-47.62); Medio (47.62- 56.46); Alto (56.46- 65.31); Muy alto (65.31- 100).

Gráfica 6.2 Rango de variación del ICCIM por entidad federativa, 2004



Fuente: De Dios (2008).  
 Nota: Entidades ordenadas de mayor a menor rango de variación. El rango de variación está expresado con una línea horizontal sobre cada entidad.

de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El objetivo de este consejo es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecutan las dependencias públicas. Entre sus funciones en materia de evaluación destaca la revisión periódica del cumplimiento de objetivos de los programas y acciones de la política de desarrollo social, a fin de modificarlos total o parcialmente.

La Ley General de Desarrollo Social (2004) también señala las atribuciones de los gobiernos de las entidades federativas, como la elaboración y ejecución de los programas estatales de desarrollo social, así como convenir acciones y programas con el gobierno federal, los municipios y con organizaciones de desarrollo social. Además, como lo estipula la fracción sexta del artículo 44 de esta ley, las entidades federativas deben ejercer los recursos federales descentralizados para cumplir los convenios de desarrollo en los términos de las leyes respectivas, e informar a la Secretaría de Desarrollo Social sobre los avances y resultados.

Hasta junio de 2010, 19 estados habían publicado sus respectivas leyes de desarrollo social. Entre ellos, sólo el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Sonora, habían creado un comité de evaluación o un órgano equivalente, aunque incluyeron en él algún ex legislador del partido en el gobierno (en el Distrito Federal) o limitaron notablemente las facultades de decisión de sus miembros (Estado de México).

Para la misma fecha, seis estados habían celebrado con el Coneval convenios de colaboración técnica y evaluación de políticas sociales locales (ver cuadro 6.11). Para lograr que la evaluación imparcial y sistemática de los programas sociales se generalice, es recomendable que todas las entidades establezcan un marco normativo mínimo y constituyan sus respectivos comités de evaluación sin sesgos partidistas y con facultades decisorias.

El análisis macro revela que la política social en México suele carecer de objetivos precisos, incentivos alineados, eficiencia administrativa, impacto progresivo y evaluación adecuada (De la Torre y Moreno 2006). El estudio citado muestra un deterioro en la relación gasto productivo-gasto administrativo de los programas sociales, aunque reconoce la heterogeneidad de los proyectos. Adicionalmente, observó que el gasto social, que en principio debería tener un impacto redistributivo de gran progresividad, actúa al menos con neutralidad, es decir, no necesariamente reduce la desigualdad del ingreso, lo cual se ha hecho evidente en distintas formas a lo largo de este informe. Además, dicho análisis encontró que aún no existe una evaluación sistemática del impacto de los programas que permita hacer un balance de la política social en conjunto. También mostró que existen pocas evaluaciones de los resultados de las políticas y que predominan las evaluaciones enfocadas primordialmente en los procesos (ver diagrama 6.1).

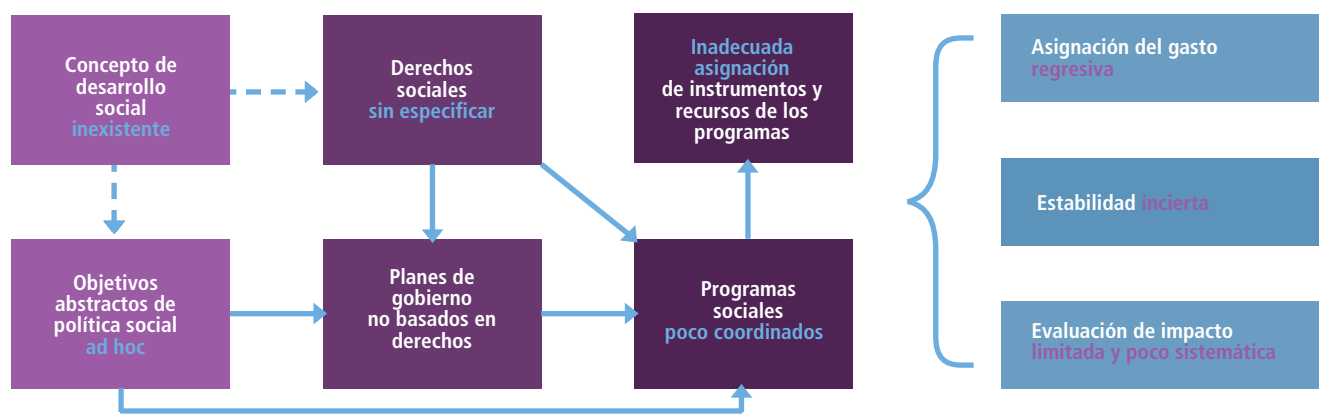
**Cuadro 6.11 Normatividad estatal para la evaluación de la política social**

Estado	Ley de Desarrollo Social (*)	Evaluación de la política social estatal
Aguascalientes	Sí	-
Baja California	-	-
Baja California Sur	-	-
Campeche	Sí	-
Chiapas	-	Convenio de colaboración técnica con el Coneval
Chihuahua	Sí	-
Coahuila	Sí	-
Colima	Sí	Convenio de colaboración técnica con el Coneval
Distrito Federal	Sí	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal Convenio de colaboración técnica con el Coneval
Durango	Sí	-
Estado de México	Sí	Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social Convenio de colaboración técnica con el Coneval
Guanajuato	Sí	-
Guerrero	-	-
Hidalgo	Sí	-
Jalisco	Sí	Consejo Estatal para el Desarrollo Social Convenio de colaboración técnica con el Coneval
Michoacán	-	-
Morelos	-	-
Nayarit	-	-
Nuevo León	Sí	-
Oaxaca	-	-
Puebla	Sí	Convenio de colaboración técnica con el Coneval
Querétaro	-	-
Quintana Roo	Sí	-
San Luis Potosí	Sí	-
Sinaloa	-	-
Sonora	Sí	Consejo de Desarrollo Social del Estado de Sonora
Tabasco	Sí	-
Tamaulipas	Sí	-
Tlaxcala	-	-
Veracruz	-	-
Yucatán	-	-
Zacatecas	Sí	-

Fuente: Orden Jurídico Nacional; Coneval (2010); Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal; Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México; Gobierno de Jalisco; Gobierno de Sonora.  
Nota: \* Legislación vigente a junio de 2010.

**Diagrama 6.1**

Estructura del diseño, operación y evaluación de la política social



Fuente: De la Torre y Moreno (2006).

Una posibilidad para atender estas deficiencias es estructurar el diseño, la operación y la evaluación de la política social con base en un concepto de desarrollo social y establecer objetivos generales. Se esperaría que hubiera una conexión lógica entre el concepto de desarrollo y los objetivos abstractos de política, y que de ellos se derivaran los derechos sociales que guían los planes de gobierno. A su vez, los objetivos de los programas sociales serían consistentes con la estrategia de los planes de gobierno. Por otra parte, los instrumentos y recursos de los programas deberían tener una adecuada asignación para reducir pobreza y desigualdad, mecanismos que brinden certidumbre en el control de recursos y una evaluación apropiada de sus procedimientos, pero sobre todo de su efectividad para conseguir los resultados pretendidos (De la Torre y Moreno 2006).

### HACIA UNA MENOR DISCRECIONALIDAD EN EL EJERCICIO Y MONITOREO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Este capítulo examinó las normas de registro y distribución de los recursos federales, la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, las capacidades institucionales para el desarrollo humano y la evaluación del impacto de la política social, todos ellos como factores que pueden afectar las políticas de gasto público.

En cuanto al primer punto, se observó que cada entidad federativa de México tiene facultades para establecer su propio marco normativo del Ramo 33, así como sus propias instancias y métodos de fiscalización. Esto implica un problema de discrecionalidad que debe resolverse, pues las acciones de los servidores públicos solamente se justifican en la medida en que se apeguen al interés público, se atengan a las reglas públicas y rindan cuentas de sus decisiones (Merino 2005).

Además, se identificó un escaso cumplimiento de la LCFE en lo relacionado con la publicación y la entrega calendarizada de los recursos del FAIS y el FAFM, lo que abre la puerta a decisiones discrecionales. Por ello, es necesario realizar cambios institucionales. Una reforma mínima a la LCFE debería estipular la obligatoriedad de que todas las entidades federativas definan fechas y montos precisos para la entrega mensual de los recursos a los municipios. Dicha reforma podría incluir normas para el resto de los fondos del Ramo 33, pues los estados se encargan de administrar esos recursos de manera interna, lo que dificulta el análisis sobre su uso y, por tanto, su fiscalización y transparencia.

En cuanto al poder de decisión y control presupuestal, se detectó que la debilidad del Poder Legislativo es un obstáculo importante para limitar la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos por los gobiernos estatales. Para reducir al mínimo posible este manejo discrecional es necesario plantear mecanismos que fomenten la profesionalización y especialización de los legisladores. Una acción fundamental consiste en introducir el servicio profesional de carrera en todas las áreas de apoyo legislativo, principalmente en las entidades de fiscalización superior (EFS). Asimismo, es necesario considerar la creación de institutos de apoyo legislativo con personal altamente capacitado que realice investigaciones y propuestas de alta calidad.

Sin embargo, hay un tema estructural relacionado con las autoridades locales que se abordó en el *Informe de Desarrollo Humano México 2004*. En ese documento se planteó reabrir el debate sobre la reelección consecutiva, propuesta que debería retomarse no sólo porque podría favorecer la profesionalización y la especialización, sino por su potencial para consolidar la representación política en México y, por tanto, fortalecer la conexión entre ciudadanos y políticas públicas. Aprobar la reelección legislativa inmediata, incluso con algún límite en el número de ocasiones en que un

legislador o legisladora pueda ser reelecto, es una condición, aunque no suficiente, absolutamente necesaria para fortalecer la capacidad de las legislaturas como generadoras de políticas y como controles del poder público, por al menos dos razones:

Primera, la reelección otorga al legislador la oportunidad de familiarizarse con las necesidades y las transformaciones de las localidades que representa, lo que facilita la elaboración de propuestas de política informadas. Evidencia reciente indica que la duración del periodo legislativo tiene un efecto importante sobre el desempeño de los diputados. Aquéllos que ocupan cargos por periodos más largos muestran mejor desempeño en los siguientes aspectos: asistencia al pleno, participación en comisiones, intervenciones ante el pleno y presentación de iniciativas (Dal Bó y Rossi 2008).

Al ampliar su horizonte de permanencia en el Congreso, los legisladores tienen incentivos para involucrarse más en sus labores, pues basan su decisión en una lógica de inversión: como la actividad legislativa necesariamente requiere cierto tiempo para redituar beneficios políticos y genera costos inmediatos (por ejemplo, invertir en la formación de un sólido equipo de asesores), los legisladores están dispuestos a invertir en ella sólo cuando la duración de su cargo hace que valga la pena. Es decir, necesitan ser legisladores el tiempo suficiente para que sus proyectos (e inversiones) les reditúen beneficios políticos (Dal Bó y Rossi 2008).

En México, la no reelección consecutiva ha suprimido casi todos los incentivos para la acumulación de experiencia y el desarrollo de capacidades entre los miembros de las comisiones legislativas (Nacif 1997). En lugar de contar, por ejemplo, con diputados que hayan acumulado experiencia continua en ciertas materias y que presenten ante las comisiones iniciativas que respondan a los intereses de su distrito, cada vez que se renuevan las cámaras el país y los estados vuelven a tener legisladores poco experimentados en elaborar leyes y controlar (Dworak 2003). Así, la reelección podría ser una vía para fortalecer la capacidad de las legislaturas estatales como generadoras de políticas que benefician a los ciudadanos (ver recuadro 6.5).

Un segundo argumento en favor de la reelección inmediata de los legisladores es que permite establecer un vínculo de responsabilidad con los ciudadanos, al otorgarles la posibilidad de premiar o castigar el desempeño de sus representantes. Para que los gobernantes tengan un interés común con los ciudadanos deben depender de ellos. Las elecciones frecuentes son, sin duda, la única política mediante la cual puede asegurarse esta dependencia y simpatía (Hamilton, Madison y Jay 1788).

A pesar de que en México hay elecciones con frecuencia, el desempeño legislativo no siempre parece estar guiado por un interés compartido con los ciudadanos. Esto sucede porque la no reelección legislativa altera las relaciones legislador-elector.

### Recuadro 6.5 El origen de la no reelección legislativa en México

La reelección de diputados y senadores en México había sido irrestricta desde la Constitución de 1824. Sin embargo en 1933, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, el Congreso aprobó una serie de reformas constitucionales para prohibir la reelección del Presidente, los gobernadores y la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores estatales y presidentes municipales.

Hay dos razones para explicar esta reforma. Por un lado, esta prohibición contribuía a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del partido, específicamente del presidente Calles. Por otro, servía para acelerar la centralización del poder en el nivel nacional de gobierno, siendo esto parte de un proyecto que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Los líderes del PNR (antecesor del Partido Revolucionario Institucional, PRI) usaron esta reforma como una estrategia para controlar las carreras de los políticos encumbrados y políticos aspirantes. Ambos grupos buscaban acceso o permanencia en el poder. Para que los encumbrados no permanecieran en el puesto y dieran paso a los aspirantes, obligaron a que se rotaran cargos en todos los niveles de gobierno. Si un político buscaba un cargo de elección popular, debía rendir lealtad a la dirigencia del PNR (no a los electores), quien controlaba la maquinaria electoral y se encargaba de distribuir los cargos entre los aspirantes. La reforma antirreeleccionista de 1933 obedeció a un cálculo político que buscó (y consiguió) concentrar y centralizar el poder en manos del presidente y su partido.

Fuente: Weldon (2003) y Nacif (1997).

Cuando los legisladores pueden reelegirse en forma continua con base en el voto de los ciudadanos tienen un incentivo para procurarse bases de apoyo. Para lograrlo establecen una conexión electoral con los ciudadanos: se dan a conocer entre sus votantes mediante la toma de posición en asuntos relevantes para éstos y actúan de tal manera que parezcan responsables de conseguir que el gobierno o alguna dependencia de éste actúe en favor de sus electores (por ejemplo, mediante la promoción de políticas sociales o el monitoreo del buen uso de los recursos públicos).<sup>25</sup>

25 Para conocer más detalles sobre el concepto de "conexión electoral" véase Mayhew (1974).

## Recuadro 6.6

### Debate político y debate público en torno a la no reelección legislativa en México

Tras su prohibición en 1933, el primer intento para permitir la reelección consecutiva de legisladores en México llegó en 1964. Posteriormente hubo muchos otros: entre 1997 y 2010 se presentaron 36 iniciativas de ley al respecto (SIL).

La iniciativa más reciente que se discutió y votó en el Congreso, fue presentada por el Partido Acción Nacional (PAN) en 2004. Ésta planteaba la reelección consecutiva de los senadores por un periodo más (para un total de 12 años) y de los diputados por dos periodos más (nueve años en total) (Martínez). Sus impulsores argumentaron que la reelección inmediata mejoraría las relaciones elector-legislador y el desempeño legislativo. En contra, se argumentó que inhibiría la cohesión de los partidos en la Legislatura (ver cuadro).

En febrero de 2005, esta iniciativa de reforma constitucional fue dictaminada en sentido negativo en el Senado de la República. Otras iniciativas similares, como las que se presentaron

dentro del marco de la Ley para la Reforma del Estado en 2007, no han sido sometidas recientemente a discusión y votación en el Legislativo mexicano.

Uno de los obstáculos más importantes para una reforma podría ser que más del 65% de los ciudadanos en México está en contra de la reelección consecutiva de diputados federales, senadores y diputados locales (Segob 2008) (ver gráfica). Difícilmente, los partidos políticos estarían dispuestos a apoyar una reforma impopular.

Resulta paradójico que teniendo poco aprecio por los legisladores,<sup>1</sup> la ciudadanía rechace a la vez una reforma que propicia que aquéllos actúen como representantes de sus electores, en lugar de sus propios intereses o los de sus partidos. Esta aparente contradicción hace nece-

<sup>1</sup> Según la misma encuesta, las cámaras de diputados y senadores inspiran poca o nada de confianza a casi el 50% de los ciudadanos, y de hecho al menos 40% de los mismos desaprueba mucho o algo la forma en que los legisladores realizan su trabajo (Segob 2008).

**Cuadro 1 Debate sobre la reelección legislativa: algunos argumentos a favor y en contra**

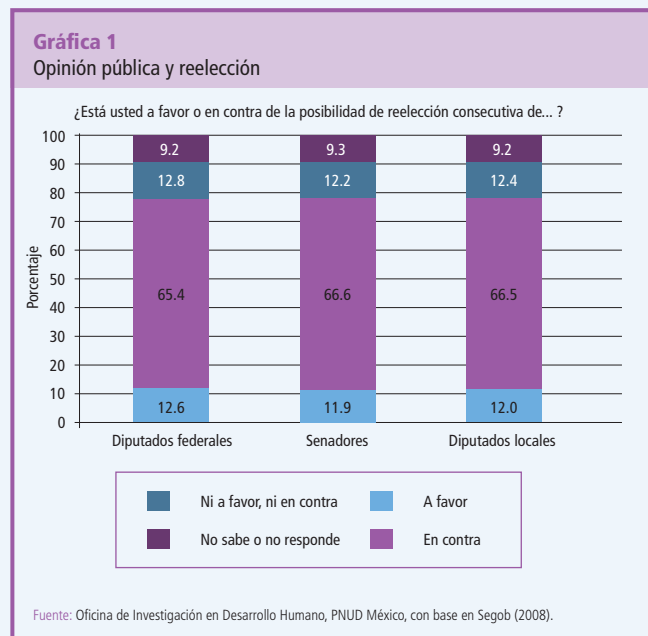
Tema	A favor	En contra
Relaciones legislador- elector	La reelección ayudará a construir un vínculo entre los representantes y los ciudadanos.	--
	Gracias a la reelección, los representantes podrían ser evaluados por sus representados.	--
	La reelección favorecería la rendición de cuentas, porque el desempeño de los legisladores podría ser sancionado en las urnas por los votantes.	--
Desempeño legislativo	La reelección ayudaría a elevar la calidad y productividad del trabajo legislativo.	Tres años son suficientes para cada periodo legislativo. Los legisladores que regresen posteriormente a la Cámara lograrán ser más eficaces con la experiencia acumulada previamente.
	La reelección propiciaría la profesionalización de los legisladores.	--
	La reelección ayudaría a dar continuidad a las labores en las cámaras.	--
	La reelección fomentaría las relaciones entre partidos para la búsqueda de acuerdos legislativos.	--
Cohesión de los partidos en la legislatura	Con reelección, los legisladores serían más autónomos en relación con los dirigentes de sus partidos.	La reelección debilitaría el control de los partidos sobre los legisladores al crear una élite política que entraría en conflicto permanente con las dirigencias de sus respectivas organizaciones.
Sistema político	La reelección no es automática porque depende del voto de la población. La movilidad de la clase política legislativa dependería del elector.	La reelección evitaría la movilidad de la clase política.
	--	La reelección beneficiará a grupos de poder económico o a partidos para fomentar clientelas políticas.
	--	Los legisladores se verían obligados a buscar apoyos financieros para asegurar su reelección.
	--	La reelección legislativa propiciaría la reelección de los gobernadores y del Presidente de la República.

Fuente: Herrera y Jiménez, Martínez, Sodi a, Sodi b, Valadés, Valdés y SIL.

Nota: Estos argumentos corresponden al debate llevado a cabo la última vez que una iniciativa de ley a favor de la reelección legislativa se discutió en la Cámara de Diputados, en 2004.



saría la promoción de un debate público para discutir a fondo las razones concretas por las cuales los ciudadanos (no nada más los políticos) se muestran adversos a la reelección consecutiva. Aceptar la opinión mayoritaria sin deliberación abierta puede implicar, “decidir democráticamente las peores barbaridades, y negar con un porcentaje a todos los que no entren en él” (Merino 2009b).



Fuente: Merino (2009b), Martínez, Segob (2008) y SIL.

En esta conexión subyace una relación que promueve la rendición de cuentas porque “los portadores de poder son responsables ante quienes se ven afectados por sus decisiones; por lo tanto, están obligados a rendirles cuentas” (Schedler 2004, 25).<sup>26</sup>

La idea es que por medio de la elección consecutiva (reelección) los legisladores respondan por sus acciones. “La rendición de cuentas electoral (*electoral accountability*) se basa en la posibilidad de castigo [...] en el momento de las elecciones, cuando los ciudadanos llaman a cuentas a políticos por medio del voto, su amenaza fundamental es el despido, la amenaza de separar

<sup>26</sup> “La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir los abusos del poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler 2004, 13).

a los ‘corruptos e ineptos’ de sus cargos” (Schedler 2004, 22). En México, la no reelección consecutiva ha eliminado la posibilidad de una rendición de cuentas electoral. Los ciudadanos no pueden ser llamados así en forma contundente porque no pueden hacer uso efectivo de la herramienta natural para exigir cuentas a sus legisladores (el voto), y el legislador no tiene el incentivo (la reelección) para atender el interés de sus electores.

Permitir la reelección legislativa inmediata contribuiría a eliminar uno de los principales obstáculos para combatir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos: la debilidad del Poder Legislativo y la opacidad de los procesos presupuestales.

Sin duda existe una enorme diversidad de factores que tomar en cuenta y posibles reformas complementarias para lograr la efectiva conexión entre ciudadanos y representantes. Sin embargo, hacer efectivo en México uno de los elementos esenciales de la democracia representativa es sin duda la primera gran tarea pendiente en esta agenda. Reactivar este debate buscando acuerdos y resultados de beneficio general es una tarea inaplazable (ver recuadro 6.6).

En este capítulo se analizaron también dos temas complementarios de enorme importancia: las capacidades institucionales y la evaluación de la política social. Por lo que respecta al primero, fue posible observar mediante un instrumento de medición novedoso que existe una enorme heterogeneidad de capacidades institucionales en el ámbito municipal en México. Aquí las tareas pendientes consisten, cuando menos, en reforzar la inversión en capacitación y profesionalización de funcionarios municipales, mejorar la recaudación fiscal local y fortalecer la rendición de cuentas en ese nivel de gobierno.

En cuanto a la evaluación de la política social, se observó que si bien en el ámbito federal aún hay mucho por hacer, en el estatal se encuentran los mayores retos, empezando por completar la institucionalización efectiva de la evaluación sin sesgos partidistas (ver recuadro 6.7). El objetivo mínimo consiste en lograr coherencia entre el concepto de desarrollo, los objetivos abstractos de política, los derechos sociales que los planes de gobierno buscan hacer efectivos y las metas de los programas sociales.

El riesgo de no definir una agenda mínima de capacidades institucionales y evaluación de impacto es seguir erogando cuantiosos recursos en programas y estrategias cuyos efectos no se ven claramente y pueden resultar, en muchos casos, un dispendio de fondos públicos. En estas condiciones, el gasto público –y el gasto social en particular– seguirán sin alcanzar su pleno potencial como herramienta privilegiada para la promoción del desarrollo humano en el país.



## Recuadro 6.7

### Blindaje de programas sociales

Cuando una gran parte de la población es pobre, es muy importante inhibir las prácticas de manipulación o condicionamiento en la entrega de apoyos sociales a cambio del voto, pues esto limita las oportunidades y la autonomía de personas altamente vulnerables. Con este objetivo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México se dio a la tarea de documentar la protección de los programas sociales en contextos electorales.

En 2006, se registraron y analizaron potenciales buenas prácticas<sup>1</sup> provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social y otras secretarías de Estado, así como de organismos autónomos o descentralizados de la administración pública federal.

Del estudio de estos casos es de destacar lo siguiente:

- Aunque existe un entramado legal básico para llevar a cabo acciones adicionales de protección, algunas prácticas requieren ser institucionalizadas.
- Las acciones preventivas, más que las sancionadoras, incluso las de carácter político, producen efectos disuasivos que protegen a los programas sociales.

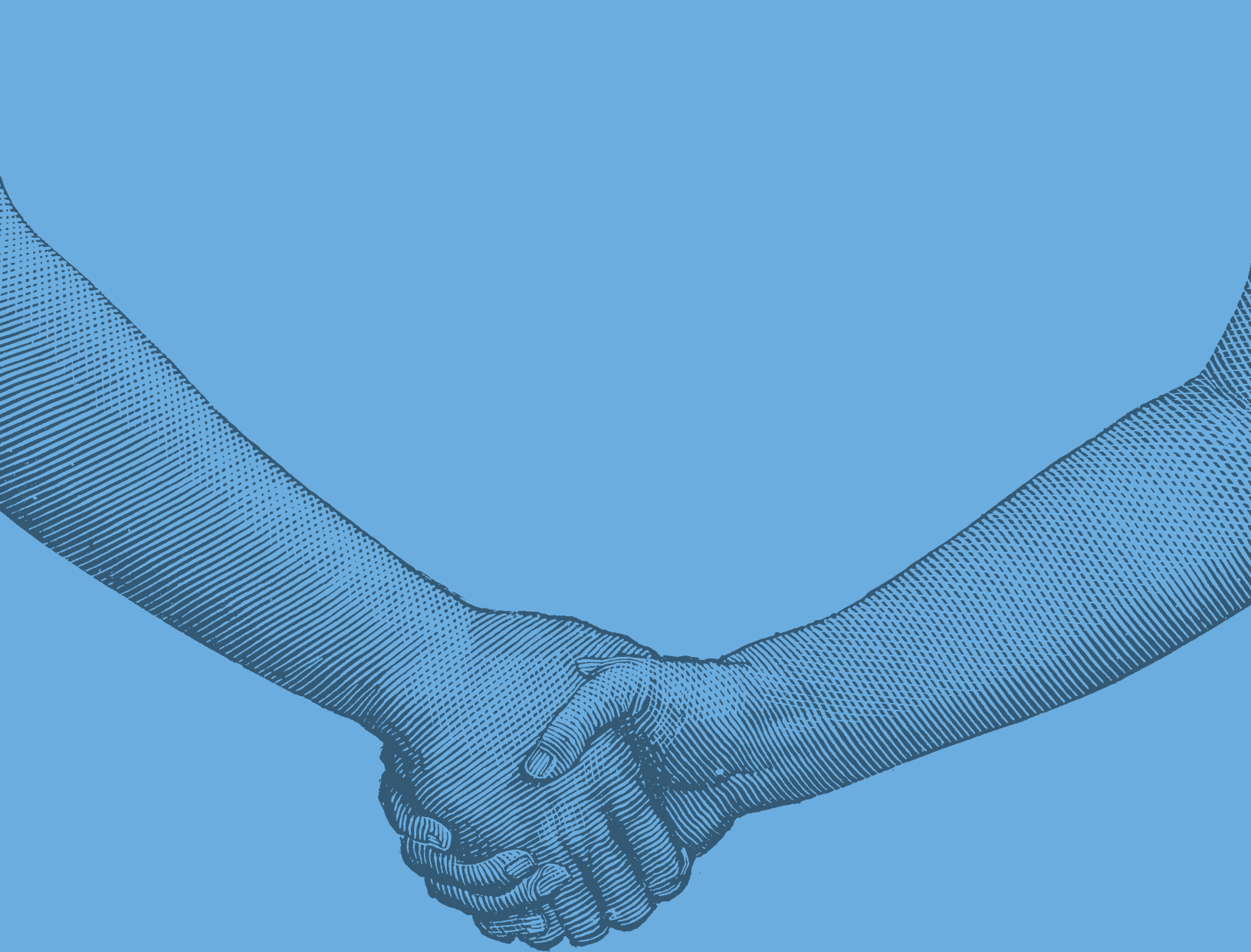
<sup>1</sup> “Una “buena práctica” [en esta materia] es aquella iniciativa gubernamental o de la sociedad civil que tiene como objetivo desarrollar, ampliar o fortalecer los mecanismos institucionales de protección y los espacios de participación ciudadana para el monitoreo de los programas sociales con el objetivo de reducir, en diversos grados, momentos y realidades, los riesgos potenciales de manipulación político-electoral de los programas sociales o, de manera más general, de su utilización con fines distintos a los del desarrollo social” (PNUD 2007, 9).

- Los eslabones institucionales más débiles en la posible manipulación de los programas sociales se encuentran en los estados y los municipios.

Como continuación de este esfuerzo, en 2009 se creó, junto con Transparencia Mexicana, la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, ampliando la cobertura a los gobiernos de las entidades federativas. Esta iniciativa solicita que de forma voluntaria se revele información sobre las características de los programas sociales con la cual se construyen indicadores sobre su solidez normativa, rendición de cuentas, transparencia, control, fiscalización y participación social. De los hallazgos, hasta junio de 2010, destacan los siguientes:

- El gobierno federal presenta indicadores de institucionalidad de sus programas sociales notablemente mejores a los de las entidades federativas.
- La debilidad más fuerte de los programas es la participación social.
- Las entidades con elección de Gobernador que no participaron suficientemente fueron: Tamaulipas, Chihuahua, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz.

Fuentes: PNUD (2007) y PNUD y Transparencia Mexicana.



## **El rescate de la cosa pública**

*Cuando en un gobierno, al hablarse de cosa pública,  
cada uno dice «¿Qué me importa?»,  
la cosa pública está perdida.*

**Charles De Secondat Montesquieu**

# Conclusiones

Imagínese este caso: llega a la legislatura de una entidad federativa el proyecto de presupuesto público y ésta tiene 15 días para familiarizarse con él, discutirlo, modificarlo, acordarlo internamente y negociarlo con el Ejecutivo local para su aprobación. A espaldas de la ciudadanía, muchos elementos del presupuesto ya han sido decididos entre las fuerzas políticas clave, no todas ellas con una representación popular, y sólo los puntos sin acuerdo han de resolverse en unos días, o entrará en vigor la propuesta del Ejecutivo. Sin embargo, no se llega a tal extremo, pues en el legislativo predomina el partido político en el gobierno.

Tras la aprobación del presupuesto, el Ejecutivo de la entidad omite la publicación de los montos y fechas de distribución de recursos federales para los municipios, y contraviene la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación sin sanción alguna. Además, ante elecciones locales disputadas, no difunde si cuenta o no con las bases necesarias para la transparencia de sus programas sociales, en parte porque éstas no siempre existen.

Comienza entonces a ejercerse el gasto público y aparecen nuevas distorsiones en su asignación, no todas ellas evidentes. Sin embargo, por desconocer sus facultades y los requerimientos técnicos asociados, los legisladores no citan regularmente a los encargados del gasto ni se crean comisiones de seguimiento del presupuesto. Aun así, algunos gastos llaman la atención de los legisladores que no están absorbidos por labores de gestoría y se cita a un funcionario público a una comparecencia especial. Cuando parecen existir condiciones para una auditoría especial, la disciplina interna del partido mayoritario la desecha, y las desviaciones acumuladas en el ejercicio del presupuesto continúan vigentes.

Ejercido el gasto, éste pasa a revisión por la entidad de fiscalización superior (EFS), cuyo responsable acaba de ser nombrado con

los votos del partido dominante dado que su antecesor renunció tras veinte días en el puesto ante la presión política. Con estas reservas, el auditor decide escudriñar el ejercicio del gasto, aunque su plan de trabajo y sus colaboradores deberán ser ratificados por la Comisión de Vigilancia del Congreso. Para revisar cientos de partidas y miles de millones de pesos ejercidos, sólo cuenta con 85 personas, de las cuales menos de un tercio son auditores. En consecuencia, la EFS se limita a hacer auditorías que no revelan el cumplimiento de los objetivos del gasto, sino la forma en que fue desembolsado un 10% del presupuesto a revisar, y emite recomendaciones generales que dejan intactos los problemas de fondo. Cuando el gasto social se turna para su revisión al Consejo Ciudadano de Evaluación, el tema es atendido por un ex legislador del partido en el poder que pone a consideración del Consejo recomendaciones sin peso legal.

La historia anterior es ficticia, pues conjunta las más crudas realidades de las 32 entidades federativas del país sin que una de ellas las reúna todas. Sin embargo, expone una de las conclusiones centrales del presente informe: el marco institucional para el diseño, el seguimiento y la revisión del gasto público es deficiente para evitar su asignación con un importante componente de discrecionalidad. Esto ayuda a entender por qué el gasto total per cápita ejercido en las entidades federativas se concentra en los municipios con menores carencias, y no donde criterios de equidad lo recomendarían.

Lo anterior, sin embargo, no explica tanto por qué el gasto federal tiene problemas de equidad similares al gasto ejercido en las entidades federativas. En el caso federal, los diputados cuentan con un número significativo de días para evaluar el proyecto de presupuesto y una composición de la cámara baja sin mayoría del partido en el gobierno que obligan al Ejecutivo a pactar con

la oposición. Además, existen órganos de asesoría especializada para el Congreso en temas hacendarios; la Auditoría Superior de la Federación cuenta con recursos considerables y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tiene fuerza legal sin sesgos partidistas. Sin duda hay posibilidades de mejora, pero en este caso la discrecionalidad del Ejecutivo es sustituida, en buena parte, por los criterios establecidos por la Cámara de Diputados, en los cuales la equidad no parecer ser una preocupación central.

Con 81.7% de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad<sup>1</sup> es difícil imaginar que este grupo haya decidido que la Cámara de Diputados aprobara un esquema de transferencias gubernamentales que otorga el 40.3% de esos recursos al 20% de la población más rica del país. Tampoco es creíble suponer que la inmensa mayoría de los mexicanos que no pertenece a una empresa paraestatal altamente subsidiada presione a los legisladores para que los trabajadores de tal empresa reciban más de 17,500 pesos mensuales de apoyo gubernamental a su pensión, mientras que a los adultos mayores en zonas rurales se les otorgan 175 pesos. Tampoco parece razonable pensar que el 90% de los productores con menos tierra hayan exigido a sus representantes populares que dieran hasta el 80% de los apoyos al campo al 10% de los productores con más tierra, o que más de 27 millones de potenciales electores sumidos en la pobreza se manifestaran por restringir el presupuesto del programa de Oportunidades a 2.5% del gasto total en desarrollo humano.<sup>2</sup>

Por otra parte, habiéndose plasmado en la ley la voluntad de varias generaciones para que la salud sea un derecho de alcance universal,<sup>3</sup> esto no ha dado lugar a un gasto público que lo haga efectivo de manera equitativa. En 2008, el 40.7% de la población carecía de acceso a los servicios de salud.<sup>4</sup> Sin embargo, en aquéllos que sí tenían acceso se observa un trato diferenciado, pues aproximadamente dos tercios reciben atención por estar asociados a un trabajo formal, mientras que el resto es cubierto por el Seguro Popular.

Pero también existe un trato diferenciado para el derecho universal a la educación básica. Así, los niños con menos recursos no sólo tienen que tomar clase en las aulas menos equipadas y con más alumnos por profesor, sino también en escuelas donde sus directores y maestros tienen menos años de educación, y en los municipios donde estos docentes han tenido los peores puntajes en el examen docente de la Carrera Magisterial.<sup>5</sup> Lo desconcertante de ambos casos es que aunque existe un mandato legal para dar un trato igual a los mexicanos, los más pobres

terminan siendo discriminados en el presupuesto público, y frecuentemente esas desigualdades se profundizan, o bien se generan otras donde no existían.

Otra conclusión del presente informe es que la falta de equidad que se observa sistemáticamente en la asignación del presupuesto público, al no considerar las diferentes carencias en la población, y al generar desigualdades donde éstas no estaban presentes, hace necesaria una revisión de los incentivos políticos para que los diputados respondan a los intereses de sus electores y les rindan cuentas de su actuación. Los problemas de la inadecuada representación de las preferencias ciudadanas, sin consecuencias de importancia para quienes aprueban el presupuesto, se evidencian en sesgos distributivos en el gasto programado para combatir la desigualdad que terminan por empeorarla.

Pese a esta situación, existen signos alentadores de cambio y posibilidades claras de mejora. El hecho de que en las últimas décadas se haya reducido la regresividad del gasto público en general y parte del gasto federal descentralizado haya adoptado fórmulas que explícitamente incorporan criterios de equidad, habla de que es posible revertir las fallas distributivas del gasto público que actualmente existen.

Las metas a alcanzar están bien definidas: **focalizar subsidios** y **universalizar la seguridad social** mediante la eliminación de sistemas de privilegio y la homogenización de beneficios en los sistemas de pensiones; reformar integralmente los sistemas de seguridad y de protección social con base en un paquete básico no contributivo universal.

Asimismo, eliminar subsidios generalizados al consumo y sustituirlos con subsidios focalizados o transferencias directas dirigidas a la población pobre; establecer un techo global a los subsidios agrícolas y eliminar programas para el campo que sean regresivos o distorsionantes; focalizar Procampo y los demás apoyos agrícolas; coordinar mecanismos de focalización mediante un padrón único de beneficiarios del gasto público; fortalecer el programa Oportunidades y otorgar paquetes de apoyo diferenciados a quienes dejen de calificar para el programa, en función de características del hogar. Finalmente, procurar la equidad en la calidad de la educación.

También los medios para alcanzar y preservar esta meta pueden delinearse: **democracia efectiva y rendición de cuentas**, que involucre una adecuada representación de los intereses ciudadanos, fortaleciendo, particularmente en las entidades federativas, la capacidad del legislativo para revisar, discutir, negociar y decidir el presupuesto público.

México tiene un problema de corrupción, en la eficacia de su política y en la calidad de su burocracia, por lo que involucrar la participación ciudadana en la asignación del gasto público bajo este contexto puede llevar a resultados poco efectivos en materia de equidad. Sin embargo, éste es un argumento para elevar la

1 Coneval (2009).

2 Los casos de las pensiones y subsidios agrícolas los documenta Scott (2009b).

3 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud, y la Ley del Seguro Social establecen tal derecho.

4 Coneval (2009).

5 Ver Parker (2008) y Santibáñez (2008) para detalles adicionales de la diferenciación cualitativa de la educación básica por tipo de hogar y municipio.

ética del quehacer público, corregir los incentivos políticos y aumentar las capacidades institucionales, no para dejar al margen de los debates y las decisiones presupuestales a los ciudadanos.

El camino privilegiado para que la opinión ciudadana se transmita a los tomadores de decisiones en materia de gasto público es a través de sus representantes legítimamente electos. Por este motivo, a la par que se promueve un mayor y más informado involucramiento de los ciudadanos en asuntos presupuestales debería elevarse la efectividad de la democracia que existe en el país y las instituciones que emanan de ella, ya que en casos como el de México es posible que la participación ciudadana en la asignación del gasto público termine reflejando los intereses del poder fáctico (sindicatos y grandes empresas, por ejemplo). Este fortalecimiento de la democracia muy probablemente pasa por la **reelección legislativa** y la mayor **transparencia presupuestaria**.

Lo primero requiere una visión de Estado que trascienda los intereses personales, partidistas y de corto plazo y que ligue de

forma estrecha la carrera de los políticos a los designios ciudadanos, en vez de a los acuerdos de la propia clase política. Para lo segundo, es necesario generar un marco legal que obligue a los estados del país y al Distrito Federal a hacer pública la información pertinente que transparente el plan de ejercicio del gasto público, y que contemple sanciones en caso de que esto no ocurra; otorgar o fortalecer la autonomía política, de gestión y los recursos de las entidades fiscalizadoras, y concentrar sus tareas en el monitoreo del cumplimiento de los objetivos del gasto, más que en documentar la ruta de desembolso de los recursos. Por último, robustecer los órganos de evaluación del gasto dándoles autonomía, fuerza legal y borrando toda sombra de sesgo partidista.

Para todo ello es crucial el interés y la participación ciudadana en los no siempre glamorosos caminos hacendarios y los usualmente intrigantes callejones de la política. Mucho está en juego, nada más ni nada menos que la cosa pública, lo que concierne a todos.



# Bibliografía

## DOCUMENTOS DE APOYO

- Mancera Corcuera, Carlos. 2008. Gasto Público y Educación. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Martínez, Gabriel. 2008. Análisis de desigualdad del gasto en salud en México. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Orozco, Mónica. 2008. Pobreza, transferencias monetarias y gasto social. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Ortega, Jorge y Laura Sour. 2008. Marco institucional formal e informal en las relaciones intergubernamentales de gasto público en México. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Parker, Susan W. 2008. Pobreza y educación en México. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Parker, Susan W. 2009. Gasto Público para el Desarrollo Humano "Salud y Nutrición". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Ríos- Cázares, Alejandra. 2008a. Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Rodríguez- Oreggia, Eduardo. 2008b. The regional allocation of public investment in Mexico, efficiency and effect on growth. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

- Santibañez, Lucrecia. 2008. El Impacto del Gasto Sobre la Calidad Educativa. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Scott, John. 2009a. Gasto Público y Desarrollo Humano en México. Análisis de Incidencia y Equidad. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- \_\_\_\_\_. 2009c. Salud y Gasto Público. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Sosa- Rubí, Sandra G., Sergio Sesma y Maite Guijarro. 2008. Análisis del Gasto en Salud en México 2001 – 2006. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Velázquez Guadarrama, César. 2008. Gasto federal descentralizado y de estados y municipios. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado Baena, Liliana y Mariana Campos Villaseñor, coords. 2008. *Transparencia en el Presupuesto Social*. Serie: El Gasto Social vol. 2. México: Ethos Fundación y Fundación Idea.
- \_\_\_\_\_. 2009. *El Gasto Social como Herramienta Redistributiva*. Serie: El Gasto Social vol. 3. México: Ethos Fundación y Fundación Idea.
- Álvarez, Jesús, Vicente García Moreno y Harry Anthony Patrinos. 2007. Institutional effects as determinants of learning outcomes: exploring state variations in Mexico. *Well-being and Social Policy* 3 (1): 47-68.



- Backhoff Escudero, Eduardo y Guillermo Solano Flores. 2003. Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias Naturales (TIMSS): Resultados de México en 1995 y 2000. Informe Técnico. Reporte de investigación, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy. 1991. Populism and Economic Policy in Mexico, 1970–1982. En *The macroeconomics of populism in Latin America*, eds. Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beveridge, Sir William. 1942. Social insurance and allied services. Report by Sir William Beveridge. London.
- Binti Harun, Mukaramah, Zakariah Abd Rashid y Azali Bin Mohamed. 2008. Public Expenditure Impact on Income Distribution in Malaysia. Working Paper, Universiti Putra, Malaysia.
- Bobadilla, J.L., J. Frenk, R. Frejka y R. Lozano. 1993. The epidemiological transition and health priorities. En *Disease Control Priorities in Developing Countries*, eds. Dean T. Jamison y W.H. Mosley. Nueva York: Oxford para el Banco Mundial.
- Bourguignon, François y Boris Pleskovic, eds. 2007. *Annual World Bank Conference on Development Economics Regional 2007: beyond transition*. Washington, DC: The World Bank.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2004. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública* 13 (3): 753- 784.
- Casas Pérez, María Amparo. 1997. The Sources of Presidential Authority in Post- Revolutionary Mexico. Tesis doctoral, Universidad de Cambridge. Citado en Casas (1999).
- \_\_\_\_\_. 1999. Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México. *Política y Gobierno* 6 (1): 83- 128.
- \_\_\_\_\_. 2001. El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso. Documento de Trabajo no. 137, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Casas Pérez, María Amparo y Fausto Hernández Trillo. 1999. ¿Qué es el presupuesto federal? Folleto, Programa de Presupuesto y Gasto Público- CIDE, México.
- Cejudo, Guillermo. 2007. *Para entender. Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta. 2008. La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2005. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2008. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cercone, James y Jean Jaques De Saint Antoine. 2001. Reform of the Mexican Healthcare System. En *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, eds. Marcelo Giugale, Oliver Lafourcade y Vinh H. Nguyen , 409-446. Washington, DC: The World Bank.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. 2003. Planeación, programación y presupuestación. Serie Doctrina Jurídica no. 145, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chávez Martín del Campo, Juan Carlos, Héctor Juan Villareal Páez, Ricardo Cantú Calderón y Horacio Edgardo González Sánchez. 2009. Efecto del incremento en el precio de los alimentos en la pobreza en México. *El Trimestre Económico* LXXVI (3): 775- 805.
- Coatsworth, John H. y Gabriel Tortella Casares. 2003. Institutions and Long-Run Economic Performance in Mexico and Spain, 1800-2000. Paper no. 02/03-1, Working Papers on Latin America, The David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Colmenares, David. 1999. El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33). En *El economista Mexicano. Federalismo fiscal desde estados y municipios*. México: Colegio Nacional de Economistas.
- Comisión Mexicana sobre Macroeconomía y Salud. 2007. *Macroeconomía y salud. Invertir en salud para el desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2008. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008. México: Impresora y Encuadernadora Progreso.
- \_\_\_\_\_. 2009. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. <http://www.coneval.gob.mx/>.
- \_\_\_\_\_. 2010. Firman Coneval y el gobierno del estado de Colima convenio de colaboración técnica. 12 de abril. [http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/salaprensa/comunicados/comunicado\\_2010005.es.do](http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/salaprensa/comunicados/comunicado_2010005.es.do).
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava. 1984. *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*. México: El Colegio de México- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Costa -i- Font, Joan, Eduardo Rodríguez-Oreggia y Darío Luna- Plá. 2003. Political Competition and Pork-Barrel Politics in the Allocation of Public Investment in Mexico. *Public Choice* 116 (1-2): 185-204.
- Cox, Gary y Scott Morgensten. 2001. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics* 33 (2): 171- 189.
- Culyer, Anthony J. 1995. Need: The idea won't do— But we still need it. *Social Science & Medicine* 40 (6): 727-730.
- Dal Bó, Ernesto y Martín Rossi. 2008. Term Length and Political Performance, NBER Working Paper Series, Working Paper 14511, National Bureau of Economic Research.
- DDF (Departamento del Distrito Federal). 1994. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994.
- De Dios López, Jorge. 2008. Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira, Michael Walton, David Coady, Wendy Cunningham, Leonardo Gasparini, Joyce Jacobsen, Yasuhiko Matsuda, James Robinson, Kenneth Sokoloff y Quentin Wodon. 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean:*

- Breaking with History?* World Bank Latin American and Caribbean Studies. México: The International Bank for Reconstruction and Development- The World Bank.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. 2006. Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality. *World Bank Economic Review* 20 (1): 1-29.
- De la Fuente, Ángel y Xavier Vives. 1995. Infrastructure and education as instruments of regional policy: evidence from Spain. *Economic Policy* 10 (20): 11-51.
- De la Torre, Rodolfo y A. Héctor Moreno. 2004. La distribución de la riqueza y del ingreso factorial en México. En *El nuevo milenio mexicano. Tomo 4: Los Retos Sociales*, coords. Pascual García Alba Iduñate, Lucino Gutiérrez Herrera y Gabriela Torres Ramírez, 29-87. México: Ediciones y Gráficos Eón.
- \_\_\_\_\_. 2006. Evaluación Macro de la Política de Desarrollo Social en México. Instituto de Investigaciones Sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_. 2010. Advances in sub national measurement of the Human Development Index: the case of Mexico. Human Development Research Paper 2010/23, United Nations Development Programme.
- Deininger, Klaus W. y Pedro Olinto. 2000. Asset Distribution, Inequality, and Growth. Policy Research Working Paper No. 2375, The World Bank.
- Demeuse, Marc, Ariane Baye, Marie- Hélène Straeten, Julien Nicaise y Anne Matoul, eds. 2005. *Vers un école juste et efficace*. Bruselas: Éditions De Boeck Université. Citado en UNESCO- OEI 2007, 20.
- Dworak, Fernando F., coord. 2003. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- Fondo de Cultura Económica.
- Esquivel, Gerardo. 2008. The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA. Research for Public Policy, Inclusive Development, ID- 02- 2009, Regional Bureau for Latin America and the Caribbean, United Nations Development Programme.
- Feldstein, Martin S. 1976. On the theory of tax reform. *Journal of Public Economics* 6 (1-2): 77-104.
- Figuerola Neri, Aimee, ed. 2007. *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. Mexico: Auditoría Superior de la Federación- Cámara de Diputados LX Legislatura.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 1993. Government Finance Statistics. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2003. Government Finance Statistics. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2010. World Economic Outlook Report. World Economic Outlook Database. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx> (consultado en enero de 2011).
- Foster, James, Joel Greer y Erick Thorbecke. 1984. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica* 52 (3): 761-766.
- García Saisó, Adrián. 2003. Las transformaciones del sistema de pensiones de jubilación en México. Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gershberg, Alec Ian y Til Schuermann. 2001. The Efficiency-Equity Trade-off of Schooling Outcomes: Public Education Expenditures and Welfare in Mexico. *Economics of Education Review* 20 (1): 27-40.
- Gertler, Paul J., Harry A. Patrinos y Marta Rubio- Codina. 2006. Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico. World Bank Policy Research Working Paper No. 3935, The World Bank.
- Gobierno de Jalisco. Sistema Estatal de Desarrollo Social. Consejo Estatal para el Desarrollo Social. <http://vive.jalisco.gob.mx/sistemas.html>.
- Gobierno de Sonora. Tercer informe de gobierno. [http://tercerinforme.sonora.gob.mx/noticias/templates/template\\_principal.asp?articleid=1224&zoneid=15](http://tercerinforme.sonora.gob.mx/noticias/templates/template_principal.asp?articleid=1224&zoneid=15).
- González, María de los Ángeles. 2002. Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico. *Review of Development Economics* 6 (2): 204-224.
- González-Pier Eduardo, Cristina Gutiérrez-Delgado, Gretchen Stevens, Mariana Barraza-Lloréns, Raúl Porras-Condey, Natalie Carvalho, Kirsten Loncich, Rodrigo H. Dias, Sandeep Kulkarni, Anna Casey, Yuki Murakami, Majid Ezzati y Joshua A. Salomon. 2006. Priority setting for health interventions in Mexico's System of Social Protection in Health. *The Lancet* 368 (9547): 1608-1618.
- Goñi, Edwin, J. Humberto López y Luis Servén. 2008. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 4487, The World Bank.
- Grynspan, Rebeca. 2009. La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina, Investigación para la Política Pública, Desarrollo Incluyente, ID-01-2009, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Guerrero, Isabel, Luis Felipe López-Calva y Michael Walton. 2006. The Inequality Trap and its Links to Low Growth in Mexico. Stanford Center for International Development Working paper 298, Stanford University.
- Guevara- Sanginés, Alejandro. 2006. Water Subsidies and Aquifer depletion in Mexico's Arid Region. Thematic Paper for the Human Development Report 2006, United Nations Development Programme.
- Guichard, Stéphanie. 2005. The education challenge in Mexico: delivering good quality education to all. Economics Department Working Papers No. 447, Organization for Economic Co- operation and Development.
- Gupta, Sanjeev, Marjin Verhoeven y Erwin Tiongson. 1999. Does Higher Government Spending Buy Better Results in Education and Health Care? IMF Working Paper 99/21. International Monetary Fund.
- Hamilton, A, J. Madison y J. Jay. 1788. *El Federalista*, 52. Trad. y ed. Gustavo R. Velasco. México: Fondo de Cultura Económica.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, eds. 2006. *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Citado en Ríos- Cázares (2008a).
- Hernández, Andira. 2008. Experiencias internacionales de análisis y elaboración de presupuestos con perspectiva de género. Documento de apoyo del proyecto Hacia una reforma presupuestal incluyente en México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Hernández, Fausto y Héctor Iturribarria. 2003. Tres trampas del federalismo

- fiscal mexicano. Documento de Trabajo no. 281, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Hernández Trillo, Fausto y Brenda Jarillo Rabling. 2007. Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. *Estudios Económicos*: 22 (2) 143-184.
- Herrera, Jorge y Sergio Javier Jiménez, "Divide a diputados en tema; AN lo apoyará", *El Universal*, 11 de febrero, 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html> (consultado en enero de 2009).
- Homedes, Núria y Antonio Ugalde, eds. 2006. Decentralization of Health Services in Mexico: A Historical Review. En *Decentralizing Health Services in Mexico: A Case Study in State Reform*. La Jolla, CA: Center for U.S. - Mexican Studies, UCSD.
- IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad). 2009. Igualdad y Desarrollo en México. <http://www.eclac.cl/Mexico/noticias/noticias/2/39932/JuanPardinasIMCO-IgualdadDesarrollo.pdf>.
- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social). 2008. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2007- 2008. [http://www.imss.gob.mx/instituto/informes/infoejecutivo2007\\_2008.htm](http://www.imss.gob.mx/instituto/informes/infoejecutivo2007_2008.htm).
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). 2008. ¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México. Informe Anual 2008. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Jayasuriya, Ruwan y Quentin Wodon. 2007. Efficiency in Improving Health and Education Outcomes: Provincial and State-Level Estimates for Argentina and Mexico. *Estudios Económicos* 22 (1): 57-97.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido- Lobatón. 1999. Governance matters. Policy Research Working Paper 2196, The World Bank.
- Knaut, Felicia Marie y Julio Frenk. 2005. Health Insurance In Mexico: Achieving Universal Coverage Through Structural Reform. *Health Affairs* 24 (6): 1467-1476.
- Lächler, Ulrich y David Alan Aschauer. 1998. Public investment and economic growth in Mexico. Policy Research Working Paper 1964, The World Bank.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Ley General de Desarrollo Social*. 2004. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge, RU; Nueva York: Cambridge.
- Lopez-Acevedo, Gladys. 2001. Evolution of Earnings and Rates of Returns to Education in Mexico. Working Paper 2691, World Bank Policy Research, The World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2004. Teachers' Salaries and Professional Profile in Mexico. Working Paper 3394, World Bank Policy Research, The World Bank.
- Lopez-Acevedo, Gladys y Ángel Salinas. 2000. Marginal willingness to pay for education and the determinants of enrollment in Mexico. Working Paper 2405, World Bank Policy Research, The World Bank.
- López Ayllón, Sergio. 2005. *Democracia y acceso a la información*. Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, 9. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- \_\_\_\_\_. 2009. Marco normativo del uso de los recursos públicos. Estructura de la rendición de cuentas en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas- The William and Flora Hewlett Foundation. <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/>.
- Manjarrez Rivera, Jorge. 2001. La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997- 2001. Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Martínez Cázares, Germán. Iniciativa que reforma los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicio ciudadano a representantes del Congreso de la Unión. *Gaceta Parlamentaria* 1429, año VII, (6 de febrero de 2004).
- Martínez, Gabriel. 2006a. *El Estado Mexicano de Bienestar*. Serie Conocer para Decidir. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Rizo, Felipe. 2002. Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la desigualdad en México. 1970- 2000. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 7 (16): 415- 443.
- \_\_\_\_\_. 2006. La educación básica en México y Corea del Sur: lecciones para las políticas públicas. *Transatlántica de educación* 1: 119-132.
- Martínez, Gabriel, Nelly Aguilera y Dov Chernichovsky. 2008. CISS 2008 Health Systems and Insurance Report, Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- Marván Laborde, Ignacio. 1997. Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana. Documento de trabajo no. 80, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: the Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Medina, Fernando. 2001. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. Serie de estudios estadísticos y prospectivos 9, Comisión Económica para América Latina.
- Melián Hernández, José A. 2006. Relaciones y diferencias entre la fiscalización y la auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público. *Auditoría pública* 39: 33- 40.
- Merino, José. 2009b. 8 cosas que podrían pasar si en México hubiera referéndum. La Lonchería. <http://loncheria.com/2009/09/07/8-cosas-que-podrian-pasar-si-en-mexico-hubiera-referendum/>.
- Merino Huerta, Mauricio. 2005. El desafío de la transparencia: una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. Documento de trabajo no. 169, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- \_\_\_\_\_. 2009a. Los programas de subsidio al campo: Las razones y sin razones de una política mal diseñada. Documento de Trabajo no. 229, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

- Miranda López, Francisco, Harry Patrinos y Ángel López Mota, coords. 2007. *Mejora de la calidad educativa en México. Posiciones y propuestas*. México, D.F.: Consejo Mexicano de Investigación Educativa- Banco Mundial- Secretaría de Educación Pública- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon. 1994. Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity. En *Transforming state-society relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, eds. Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, 123- 141. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Morley, Samuel. 2000. *La distribución del ingreso en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Moore, R. J. 1984. Urbanization and housing policy in Mexico City. En *The political economy of income distribution in Mexico*, eds. Pedro Aspe y Paul E. Sigmund. Nueva York: Holmes & Meier Publishers.
- Muñoz Aguirre, Christian D. 2006. Cambio demográfico y desarrollo social de los jóvenes. En *Situación demográfica de México, 2006*, Consejo Nacional de Población, 89-106. México: Consejo Nacional de Población.
- Murray, Christopher JL, Felicia Knaul, Philip Musgrove y Ke Xu Kei Kawata. 2000. Defining and measuring fairness of financial contribution to health system. *GPE Discussion Paper Series NO. 24. World Health Organization*.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The theory of public finance: a study in public economy*. Nueva York: McGraw- Hill.
- Nacif, Benito. 1997. La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México. *Diálogo y Debate* 1(2): 149- 167.
- Ñopo, Hugo y Eduardo Rodríguez- Oreggia. 2009. Recycling inequality: Returns to Private and Public Education. Mimeo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). OECD Stat extracts. <http://stats.oecd.org/Index.aspx>.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Factbook OCDE 2007: Estadísticas económicas ambientales y sociales*. Bogotá: Mayol Ediciones.
- \_\_\_\_\_. 2008. Education at a Glance 2008. OECD Indicators. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2009. Education at a Glance 2009. OECD Indicators. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD Publishing.
- Orden Jurídico Nacional. Legislación en el Ámbito Estatal y del Distrito Federal. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php> (consultado en junio de 2010).
- Ortega, Jorge. 2004. Diagnóstico jurídico y presupuestario del ramo 33: una etapa en la evolución del federalismo. Mimeo.
- Palacios, Juan José. 1989. *La política regional en México, 1970–1982. Las contradicciones de un intento de redistribución*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Patrinos, Harry y Stefan Metzger. 2004. Returns to education in Mexico: An Update. México: World Bank/Universidad de las Américas. Mimeo.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1985. *El concepto de representación*. Trad. Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Informe sobre Desarrollo Humano 1991. Financiación del desarrollo humano*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. España: Mundi-Prensa Libros.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México: Ediciones Mundi-Prensa.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial de agua*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Buenas Prácticas en la protección de programas sociales*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000- 2005. México: Producción Creativa.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Nota técnica 4. Estimación del ingreso en el ámbito municipal. En *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000- 2005*. [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Nota\\_4\\_Estimacion\\_ingreso\\_municipal.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Nota_4_Estimacion_ingreso_municipal.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2008. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Base de datos en línea. [http://www.undp.org.mx/IMG/xls/Base\\_de\\_datos.xls](http://www.undp.org.mx/IMG/xls/Base_de_datos.xls) (consultado en diciembre de 2010).
- \_\_\_\_\_. 2009a. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- \_\_\_\_\_. 2009b. *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano Local*. México: Central Media.
- \_\_\_\_\_. 2010a. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Edición del Vigésimo Aniversario*. Nueva York: Ediciones Mundi- Prensa.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Boletín de Competitividad Social. Número 3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- \_\_\_\_\_. 2010c. *Las mujeres y el presupuesto público en México*. México: Producción creativa.
- \_\_\_\_\_. 2010d. *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. México: Producción creativa.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Informe sobre Desarrollo Humano Estado de México 2011*. En proceso de publicación.
- PNUD y Transparencia Mexicana. Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales. Catálogo de programas sociales por entidad federativa. <http://www.programassociales.org.mx/>.
- Presidencia de la República. 2008. *Segundo Informe de Gobierno*. México: Talleres Gráficos de México.
- Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos. 2002. Returns to Investment in Education: A Further Update. Policy Research Working Paper 2881, The World Bank.
- Raich Portman, Uri. 2007. Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments. Documento de Trabajo no.102, División de

- Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Rajkumar, Andrew S. y Vinaya Swaroop. 2002. Public Spending and Outcomes. Does Governance Matter? Policy Research Working Paper 2840, The World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2008. Public spending and outcomes: Does governance matter? *Journal of Development Economics* 86:96-111.
- Ramírez, Alejandro, Gustav Ranis y Frances Stewart. 2000. Economic Growth and Human Development. *World Development* 28(2): 197-219.
- Ríos- Cázares, Alejandra. 2006. El Poder de Sanción de los Congresos Locales en México: El Control de la Burocracia en los Estados. Ensayo presentado en la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP), Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Monitoring Bureaucratic Agencies: The effect of Resources. Mimeo.
- Ríos-Cázares, Alejandra y Juan E. Pardini. 2008. Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México. Documento de Trabajo no. 219, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Rodríguez, Victoria E. 1997. *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo. 2005. Institutions, Geography and the Development of Regional Returns to Schooling in Mexico. Documento de investigación 8, Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social (IIDSSES), Universidad Iberoamericana, México.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Possibility for an index of corruption of public infrastructure at the state level in Mexico. Nota de investigación preparada para el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- \_\_\_\_\_. 2008c. Returns to Schooling at State Level. Documento de apoyo del Boletín de Competitividad Social. Número 2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- \_\_\_\_\_. 2010. Gasto público, Instituciones y Desarrollo Humano por Estados. Nota de investigación preparada para el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Roemer, John E. 1993. Distributing Health: The Allocation of Resources by an International Agency. En *The Quality of Life*, eds. Martha Nussbaum y Amartya Sen, 339-362. Oxford: Clarendon Press.
- Scott, Ian. 1982. *Urban and spatial development in Mexico*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Scott Andretta, John. 2002. La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público. Folleto, Programa de Presupuesto y Gasto Público-CIDE, México.
- \_\_\_\_\_. 2004. La descentralización, el gasto social y la pobreza en México. *Gestión y Política Pública* 13 (3): 758- 831.
- \_\_\_\_\_. 2005. Seguridad Social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad. *Bienestar y Política Social* 1 (1): 59-82.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Impacto del Seguro Popular sobre la desigualdad en el financiamiento de la salud en México, 2004-2010. Documento de Trabajo no. 400, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- \_\_\_\_\_. 2008. Assessment of Agricultural and Rural Development Public Expenditures. Background Paper for Mexico. Agriculture and Rural Development. Public Expenditure Review, Report No. 51902-MX, Agriculture and Rural Development Unit, Sustainable Development Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2009b. The Social Failure of the Mexican Revolution: Redistributive Constraints under High Inequality. Mimeo.
- Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia no. 03, Instituto Federal de Acceso a la Información, México.
- Schmelkes, Sylvia. 2005. La desigualdad en la calidad de la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* XXXV (3- 4): 9-33.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social). 2008. Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II. El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición. México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Consejos Consultivos. Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal. [http://www.sds.df.gob.mx/sector/c\\_desa.htm](http://www.sds.df.gob.mx/sector/c_desa.htm).
- Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México. Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social. <http://qacontent.edomex.gob.mx/cieps/inicio/index.htm?ssSourceNodeId=6542&ssSourceSiteId=cieps>.
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. 2008a. *Código Financiero del Distrito Federal 2008*. [http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/CodigoFiscal\\_2010.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/CodigoFiscal_2010.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2008b. Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2008. <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2008/decretoEgresos2008.html>
- Secretaría de Salud. 2007. Resumen Ejecutivo de los principales resultados de la evaluación del Seguro Popular de Salud. [http://www.seguro-popular.gob.mx/images/contenidos/Estudio\\_Satisfaccion/01\\_Sintesis\\_Evaluacion\\_SPSS.pdf](http://www.seguro-popular.gob.mx/images/contenidos/Estudio_Satisfaccion/01_Sintesis_Evaluacion_SPSS.pdf).
- Segob (Secretaría de Gobernación). 2008. Resultados de la Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008. [http://www.encup.gob.mx/encup/cuartaENCUP/Anexo\\_2\\_Resultados\\_ENCUP\\_2008\\_\(Frecuencias\).pdf](http://www.encup.gob.mx/encup/cuartaENCUP/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_(Frecuencias).pdf).
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2002. Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2000. [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_distribucion\\_pago/04\\_art\\_29\\_lif\\_2004.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/04_art_29_lif_2004.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2008a. Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2006. [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_distribucion\\_pago/ingreso\\_gasto\\_art25\\_LIF2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/ingreso_gasto_art25_LIF2009.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2010. Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2008. [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_distribucion\\_pago/ingreso\\_gasto\\_art25\\_lif2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/ingreso_gasto_art25_lif2010.pdf).



- SIL (Sistema de Información Legislativa). Asuntos Legislativos. <http://sil.gobnacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada> (consultado en junio de 2010).
- Sodi de la Tijera, Demetrio a. ¿Parálisis... Una traición legislativa?, editorial, *El Universal*, 11 de febrero, 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html> (consultado en enero de 2009).
- \_\_\_\_\_. b. El mito de la no reelección, *El Universal*, 20 de febrero, 2004, <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html> (consultado en enero de 2009).
- Sour, Laura. 2004. El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? *Gestión y Política Pública* 13 (3): 733- 751.
- Sour, Laura, Irma Ortega y Sergio San Sebastián. 2003. Política Presupuestaria durante la Transición a la Democracia en México: 1997- 2003. Documento de Trabajo no. 142, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi. 2007. The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America. En *Annual World Bank Conference on Development Economics Regional 2007: beyond transition*, eds. François Bourguignon y Boris Pleskovic, 193-226. Washington, DC: The World Bank.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echeberría, Eduardo Lora y Mark Payne, coords. 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo- David Rockefeller Center for Latin American Studies- Harvard University.
- Székely Pardo, Miguel. 2005a. Es posible un México con menor pobreza y desigualdad. En J. A. Aguilar, *México: crónicas de un país posible*. México, D.F.: CONACULTA-Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2005b. Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004. *El Trimestre Económico* LXXII (4): 913- 931.
- The Economist. Economics a-z. <http://www.economist.com/research/Economics/searchActionTerms.cfm?query=subsidy>
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Transparencia Mexicana. 2007. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Principales resultados INCBG 2007. <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>.
- UNESCO- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación). 2007. *Informes sobre tendencias sociales en América Latina 2007*. Buenos Aires: IPE- UNESCO.
- Valadés, Diego. Reección y cultura autoritaria, *El Universal*, 14 de febrero, 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html> (consultado en enero de 2009).
- Valdés Ugalde, Francisco. El destino nos alcanza, *El Universal*, 13 de febrero, 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html> (consultado en enero de 2009).
- Van Doorslaer, Eddy y Cristina Masseria. 2004. Income- Related Inequality in the Use of Medical Care in 21 OECD Countries. OECD Health Working Papers 14, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Wagstaff, Adam. 2002. Inequalities in Health in Developing Countries: Swimming Against the Tide? Policy Research Working Paper 2795, The World Bank.
- Wagstaff, Adam y Eddy van Doorslaer. 2003. Catastrophe and impoverishment in paying for health care: with applications to Vietnam 1993-98. *Health Economics* 2003 12 (11): 921-933.
- Weldon, Jeffrey A. 2003. El congreso, las maquinarias políticas locales y el "maximato": las reformas no reeleccionistas de 1933. En *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, coord. Fernando F. Dworak, pp. 33- 53. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2004. Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico. En *Dilemmas of Political Exchange in Mexico*, ed. Kevin J. Middlebrook, 134- 167. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London- Center for U.S. Mexican Studies.

## REFERENCIAS ESTADÍSTICAS

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal a. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional IV Legislatura. <http://www.asambleadf.gob.mx/> (consultado en septiembre de 2008).
- \_\_\_\_\_. b. Participación Política 2002: Escaños Parlamentarios. Datos proporcionados por la Oficina de Documentación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.
- \_\_\_\_\_. c. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional III Legislatura. <http://www.asambleadf.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Banco Mundial. 2009a. World Development Indicators. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2009b. PPP conversion factor, GDP (LCU per international \$). World Development Indicators & Global Development Finance 2009. <http://data.worldbank.org/country/mexico> (consultado en diciembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2009c. Agriculture and Rural Development, Public Expenditure Review. Agricultural and Rural Development Unit, Sustainable Development Department of the Latin America and the Caribbean Region, The World Bank.
- Cámara de Diputados. Composición de la Cámara. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>.
- Conapo (Consejo Nacional de Población). 2005. Estimación de la mortalidad infantil para México, las entidades federativas y los municipios 2005. México en cifras. [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76%3Aestimacion-de-la-mortalidad-infantil-para-mexico-las-entidades-federativas-y-los-municipios-2005&catid=25%3Aque-es-conapo&Itemid=1](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=76%3Aestimacion-de-la-mortalidad-infantil-para-mexico-las-entidades-federativas-y-los-municipios-2005&catid=25%3Aque-es-conapo&Itemid=1) (consultado en 2010).
- \_\_\_\_\_. 2006a. Indicadores demográficos básicos 1990- 2030 por entidad federativa. México en cifras. [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=125&Itemid=193](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=193)básicos 1990-2030 (consultado en diciembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2006b. Proyecciones de la población de México 2005- 2050. Población por entidad federativa. <http://www.conapo.gob.mx/index.php?>

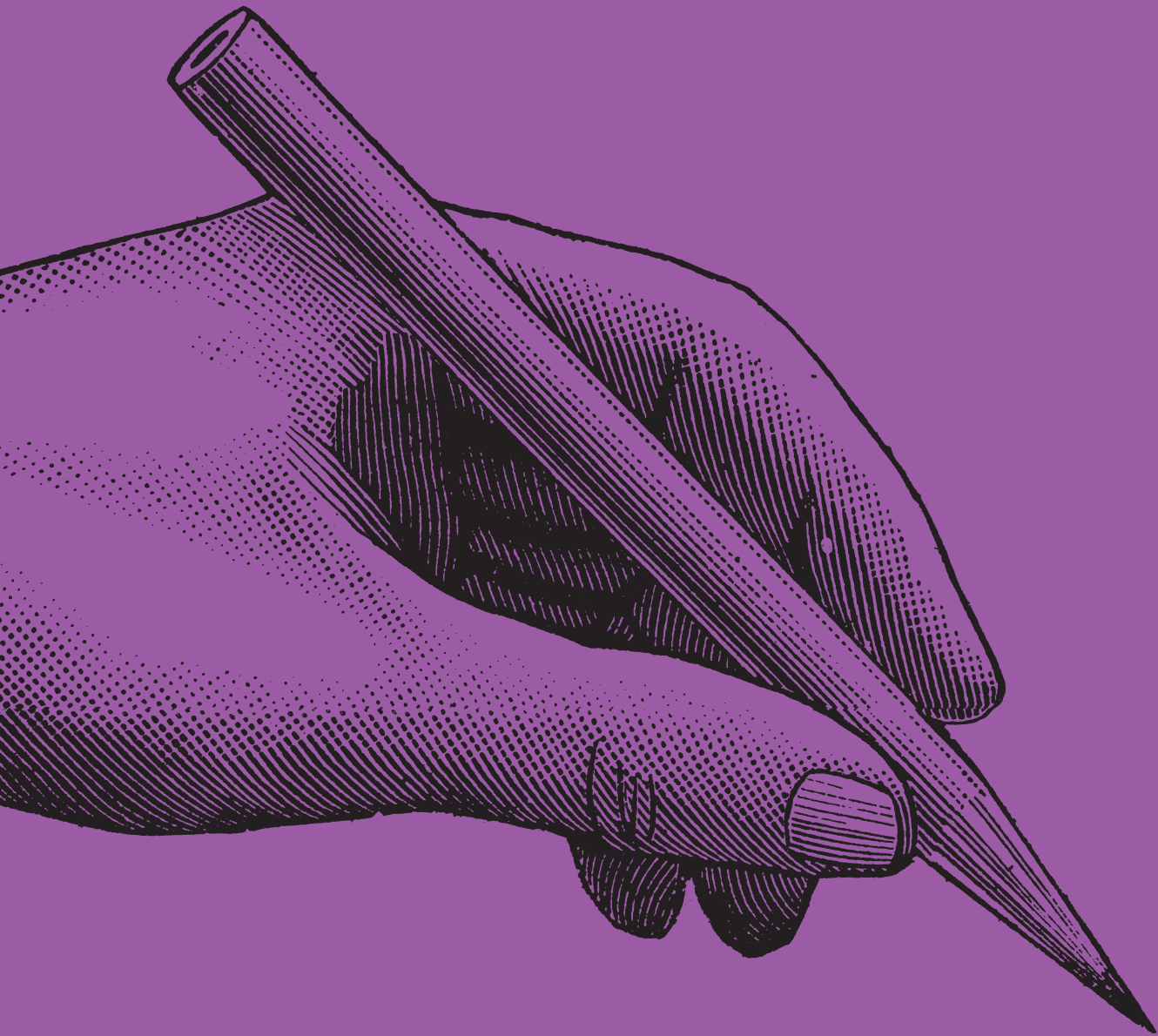
- option=com\_content&view=article&id=36&Itemid=234 (consultado en 2010).
- \_\_\_\_\_. 2006c. Proyecciones de la Población de México, 2005-2050. Población por entidad federativa. Información proporcionada por Conapo a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.
- Congreso del Estado de Aguascalientes. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LIX Legislatura. <http://www.congresoags.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Baja California. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional XVIII Legislatura. <http://www.congresobc.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Baja California Sur. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional XI Legislatura. <http://www.cbcs.gob.mx/integrantes/INTEXI.HTML> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Campeche. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVIII Legislatura. <http://www.congresocam.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Coahuila. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVII Legislatura. [http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.lv\\_legislatura/lv\\_legislatura.cfm](http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.lv_legislatura/lv_legislatura.cfm) (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Colima. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LIV Legislatura. <http://www.congresocol.gob.mx/fracciones.html> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Chiapas. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LXII Legislatura. <http://congresochiapas.gob.mx/goto/sitio/diputados/--/index.htm> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Chihuahua. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LXI Legislatura. <http://www.congresochihuahua.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Durango. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LXIII Legislatura. <http://www.congresodurango.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Guanajuato. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LIX Legislatura. <http://www.congresogto.gob.mx/diputados/diputados.htm> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Guerrero. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVIII Legislatura. <http://www.congresoguerrero.gob.mx/> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Hidalgo. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LIX Legislatura. <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Jalisco. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVII Legislatura. <http://www.congresojal.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de México. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LV Legislatura. <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Michoacán. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LXX Legislatura. [http://congresomich.gob.mx/cur\\_diputados/integrantes%20todos.php](http://congresomich.gob.mx/cur_diputados/integrantes%20todos.php) (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Morelos. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional XLIX Legislatura. <http://www.congresomorelos.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Nayarit. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional XXVIII Legislatura. <http://www.congreso-nayarit.gob.mx/directorio/index.php> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Nuevo León. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LXX Legislatura. [http://www.congresonl.gob.mx/index.html/comunicacion.php?tema=contacto\\_diputado](http://www.congresonl.gob.mx/index.html/comunicacion.php?tema=contacto_diputado) (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Oaxaca. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LIX Legislatura. <http://www.congresooaxaca.gob.mx/> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Puebla. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVI Legislatura. [http://www.congresopuebla.gob.mx/home\\_diputados.php](http://www.congresopuebla.gob.mx/home_diputados.php) (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Querétaro. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LV Legislatura. <http://www.legislaturaqro.gob.mx/actividades.php> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Quintana Roo. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional XI Legislatura. <http://www.congresooqroo.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Quintana Roo. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional X Legislatura. <http://www.congresooqroo.gob.mx/> (consultado en marzo de 2005).
- Congreso del Estado de San Luis Potosí. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVII Legislatura. <http://148.235.65.21/sil/default.asp> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Sinaloa. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVIII Legislatura. <http://www.congresosinaloa.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Sonora. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVII Legislatura. <http://www.congresoson.gob.mx/modules.php?op=modload&name=LVII&file=index> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Tabasco. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVII Legislatura. [https://www.congresotabasco.gob.mx/que\\_es\\_el\\_congreso/diputados.htm](https://www.congresotabasco.gob.mx/que_es_el_congreso/diputados.htm) (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Tamaulipas. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LIX Legislatura. <http://www.congresotam.gob.mx/> (consultado en junio de 2006).
- Congreso del Estado de Tlaxcala. Diputados de mayoría relativa y representación



- proporcional LVIII Legislatura. <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/diputados.htm> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Veracruz. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LX Legislatura. <http://www.legisver.gob.mx/Cdiputados.php?legis=60> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Veracruz. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LIX Legislatura. <http://www.legisver.gob.mx/LIXLegislatura/WdipLIXLegis.htm> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Yucatán. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVII Legislatura. <http://www.congresoyucatan.gob.mx/diputados.asp> (consultado en junio de 2006; sitio no disponible).
- Congreso del Estado de Zacatecas. Diputados de mayoría relativa y representación proporcional LVIII Legislatura. <http://www.congresozac.gob.mx/Templates/Principal/Template.htm> (consultado en junio de 2006).
- DGPP (Dirección General de Planeación y Programación de la Secretaría de Educación Pública). Presupuesto Educativo Estatal. Total ejercido por Fuente de Financiamiento y Entidad Federativa. Resultados del Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal. <http://www.dgpp.sep.gob.mx/presupuesto.html> (consultado en febrero de 2010).
- ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares). 2006. Microdatos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), México. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/Regulares/Enigh/Enigh2006/default.aspx> (consultado en octubre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2008. Microdatos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), México. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/Regulares/Enigh/Enigh2008/tradicional/default.aspx> (consultado en octubre de 2009).
- ENNVIH (Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares). Proyecto. <http://www.ennvih-mxfls.org/es/ennvih.php?seccion=1&subseccion=1&session=11816393287>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2010. World Economic Outlook Database. World Economic Outlook Report. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx> (consultado en enero de 2011).
- INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos). Estimación del rezago educativo por entidad y género, 2006. Información proporcionada por INEA a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) a. Producto Interno Bruto, 2000-2006. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieinti.exe/> (consultado en octubre de 2008).
- \_\_\_\_\_. b. Índice de Precios Implícitos base 1993. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieinti.exe/> (consultado en octubre de 2008).
- \_\_\_\_\_. c. Salario no agrícola para hombres y mujeres 2000-2007. Cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo 2000-2007. Información proporcionada por el Inegi a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.
- \_\_\_\_\_. 2000a. Población económicamente activa. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2000. Segundo trimestre. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?s=est&c=14039> (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2000b. Población ocupada. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2000. Segundo trimestre. [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826) (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2001a. Población económicamente activa. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2001. Segundo trimestre. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?s=est&c=14039> (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2001b. Población ocupada. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2001. Segundo trimestre. [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826) (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2002a. Población económicamente activa. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2002. Segundo trimestre. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?s=est&c=14039> (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2002b. Población ocupada. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2002. Segundo trimestre. [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826) (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2003a. Población económicamente activa. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2003. Segundo trimestre. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?s=est&c=14039> (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2003b. Población ocupada. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2003. Segundo trimestre. [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826) (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2004a. Población económicamente activa. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2004. Segundo trimestre. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?s=est&c=14039> (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2004b. Población ocupada. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2004. Segundo trimestre. [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826) (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2005a. Estadísticas de finanzas públicas municipales. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288> (consultado en 2009).
- \_\_\_\_\_. 2005b. Población económicamente activa. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005. Segundo trimestre. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?s=est&c=14039> (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2005c. Población ocupada. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

- (ENOE) 2005. Segundo trimestre. [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826) (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2006a. Población económicamente activa. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2006. Segundo trimestre. <http://www.inegi.gov.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?s=est&c=14039> (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2006b. Población ocupada. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2006. Segundo trimestre. [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826) (consultado en septiembre de 2009).
- \_\_\_\_\_. 2010. Producto Interno Bruto por entidad federativa 2003-2008. Año base 2003. Sistema de Cuentas Nacionales de México. [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2003-2008/PIBE2008\\_2a.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2003-2008/PIBE2008_2a.pdf).
- Inmujeres (Instituto Nacional de la Mujeres). Composición de los congresos locales por entidad federativa, 2004- 2010. Información proporcionada por Inmujeres a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2009. *World Population Prospects: The 2008 Revision*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Presidencia de la República. 2009. *Tercer Informe de Gobierno*. Anexo estadístico. [http://www.informe.gob.mx/descargas/pdf/anexo\\_estadistico\\_tercer\\_informe.pdf](http://www.informe.gob.mx/descargas/pdf/anexo_estadistico_tercer_informe.pdf).
- Senado de la República. Integrantes de la Legislatura. <http://www.senado.gob.mx/>.
- SEP (Secretaría de Educación Pública). 2000. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 1999-2000. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 1999-2000*. México: Secretaría de Educación Pública. <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/inicio%20de%20curso%2020012002%20SEN/index.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2001. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2000-2001. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2000- 2001*. México: Secretaría de Educación Pública. <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/inicio%20de%20curso%2020012002%20SEN/index.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2002. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2001-2002. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2001- 2002*. México: Secretaría de Educación Pública. <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/inicio%20de%20curso%2020012002%20SEN/index.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2003. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2002-2003. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2002- 2003*. México: Secretaría de Educación Pública. <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/publicacion2003.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2004. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2003-2004. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2003- 2004*. México: Secretaría de Educación Pública. <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales%20cifras/Princcif2003.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2005. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2004-2005. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2004- 2005*. México: Secretaría de Educación Pública. [http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales\\_Cifras\\_2005\\_2.pdf](http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales_Cifras_2005_2.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2006. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2005-2006. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2005- 2006*. México: Secretaría de Educación Pública. [http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/PRINCIPALES%20CIFRAS%20CICLO%20ESCOLAR%202005-2006\\_Grises.pdf](http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/PRINCIPALES%20CIFRAS%20CICLO%20ESCOLAR%202005-2006_Grises.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2007. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2006-2007. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2006- 2007*. México: Secretaría de Educación Pública. <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales%20cifras%202006-2007%20gris1.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2008. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2007-2008. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2007- 2008*. México: Secretaría de Educación Pública. [http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales\\_cifras\\_2007\\_2008.pdf](http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales_cifras_2007_2008.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2008a. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2006-2007*. México: Secretaría de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2007-2008*. México: Secretaría de Educación Pública. [http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales\\_cifras\\_2007\\_2008.pdf](http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales_cifras_2007_2008.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2009a. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2008-2009. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2008-2009*. México: Secretaría de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2009b. Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Estadísticas. Resultados 2009. <http://enlace.sep.gob.mx/ba/?p=resultadosant> (consultado en 2010).
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2005. Presupuesto de Egresos de la Federación. Resumen por Fondo y Entidad Federativa. Ramo 33. Aportaciones Federales a Entidades y Municipios. [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_05/temas/tomos/33/r33\\_rfef.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_05/temas/tomos/33/r33_rfef.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2008b. Ejercicio funcional programático económico financiero del gasto programable devengado del Instituto Mexicano del Seguro Social. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2008/documentos/p10/p10t10.xls](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/documentos/p10/p10t10.xls).
- \_\_\_\_\_. 2008c. Ejercicio funcional programático económico financiero del gasto programable devengado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2008/documentos/p09/p09t10.xls](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/documentos/p09/p09t10.xls).

- \_\_\_\_. 2008d. Ejercicio funcional programático económico financiero del gasto programable devengado de Petróleos Mexicanos. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2006/contenido/entidades\\_paraestatales/p01/p01t10.xls](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2006/contenido/entidades_paraestatales/p01/p01t10.xls).
- \_\_\_\_. 2008e. Resultados Generales. Política de Gasto Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2008/documentos/r02/r02d15.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/documentos/r02/r02d15.pdf).
- \_\_\_\_. 2008f. Ejercicio funcional programático económico financiero del gasto programable devengado de las Aportaciones a la Seguridad Social. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2008/documentos/g19/g1900t10.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/documentos/g19/g1900t10.pdf).
- \_\_\_\_. 2008g. Resultados Generales. Política de Ingresos. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2008/documentos/r02/r02d10.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/documentos/r02/r02d10.pdf).
- \_\_\_\_. 2008h. Presupuesto de Gastos Fiscales 2008. [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_presupuesto\\_gastos/presupuesto\\_gastos\\_fiscales\\_2008.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2008.pdf).
- \_\_\_\_. 2008i. Ejercicio funcional programático económico financiero del gasto programable devengado de Educación Pública. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2006/contenido/gobierno\\_federal/g11/g1100t10.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2006/contenido/gobierno_federal/g11/g1100t10.pdf).
- SS (Secretaría de Salud). 2008. Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas). <http://www.sinais.salud.gob.mx/recursosfinancieros/index.html>.
- Sicuentas (Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal). 2010. Sistema Nacional de Información en Salud. Secretaría de Salud. <http://sinais.salud.gob.mx/recursosfinancieros/index.html> (consultado en enero de 2011).
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2008. Statistics. National education systems. [http://www.uis.unesco.org/statsen/statistics/yearbook/tables/Table3\\_1.html](http://www.uis.unesco.org/statsen/statistics/yearbook/tables/Table3_1.html) (consultado en noviembre de 2008).
- \_\_\_\_. 2009a. Correspondencia sobre tasas de alfabetización de adultos y jóvenes. Febrero, Montreal.
- \_\_\_\_. 2009b. Correspondencia sobre indicadores de educación. Febrero, Montreal.
- WHO (World Health Organization). Life tables for WHO Member States. Health statistics and health information systems. [http://apps.who.int/whosis/database/life\\_tables/life\\_tables.cfm](http://apps.who.int/whosis/database/life_tables/life_tables.cfm) (consultado en noviembre de 2008).



# Notas técnicas

*Medir el desarrollo humano en toda su complejidad sería algo imposible o inmanejable. La riqueza de la noción rebasa ampliamente las posibilidades de capturarla con los datos disponibles en cualquier país, pero aun contando con ellos, involucraría tal cantidad de información que considerarla en su totalidad sería poco práctico. En realidad, toda medición del desarrollo humano es una representación parcial y simplificada del concepto de origen; es una selección de algunos de sus elementos y un resumen de ellos.*

(PNUD 2003)

La medición del índice de desarrollo humano (IDH) propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990 se centra en tres dimensiones básicas: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. El IDH de los países miembros de Naciones Unidas se publica desde 1990 con base en la información disponible para hacer los cálculos correspondientes. México ha participado en los informes globales sobre desarrollo humano desde 1990, y en 2002 se publicó el primer *Informe sobre Desarrollo Humano México*, que contiene información nacional y estatal de los indicadores de desarrollo humano y sus componentes.

Las estadísticas utilizadas para calcular los indicadores de desarrollo humano en el presente Informe hacen referencia a la información disponible del año más reciente, que es en este caso el 2006. Generalmente, en sus versiones mundial y nacional, el Informe sobre Desarrollo Humano tiene un desfase de dos años en la información estadística presentada respecto al año de la publicación. En el caso de México esto se debe a la disponibilidad de la variable producto interno bruto por entidad federativa (PIBE). Estos datos son procesados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y la información se encuentra disponible 14 meses después del año al cual hace referencia. En 2009, el Inegi dio a conocer la nueva serie 2003-2007 con año base 2003 del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). Para propósitos del *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2011*, se utiliza la serie 2000-2006 del PIBE con año base 1993, razón por la cual el capítulo uno del informe presenta estimaciones preliminares de los indicadores de desarrollo humano para los años 2007 y 2008.

La metodología para el cálculo de los indicadores que se presentan en este informe se describen puntualmente en las siguientes notas técnicas mientras que precisiones metodológicas importantes se presentan a continuación.

### FUENTES DE INFORMACIÓN

La Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del PNUD (OIDH), elabora el *Informe sobre Desarrollo Humano México*, y es principalmente usuaria y no productora de información estadística. Por lo tanto, el IDH y los demás índices que se presentan en este informe para México y sus entidades federativas se calculan con base en la información que publican las instituciones nacionales formalmente comisionadas para ello.

### Principales fuentes de información utilizadas en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*

#### Banco Mundial

Es una institución que ofrece asistencia financiera y técnica a países en desarrollo de todo el mundo. Esta organización internacional es propiedad de 185 países y está formada por dos instituciones de desarrollo. Además de proveer asistencia, elabora estadísticas sobre sus países miembros. Entre sus publicaciones destacan los *Indicadores de Desarrollo Mundial 2009 (WDI 2009)*, que es una compilación anual que incluye más de 900 indicadores organizados en diversas secciones, como población, ambiente, economía, estados y mercados, entre otras. De esta publicación proviene el factor de conversión de moneda local a dólares PPC utilizado para convertir el producto interno bruto per cápita de cada país a una unidad comparable internacionalmente.

#### Poderes legislativos estatales

En la página de Internet del poder legislativo de cada entidad se obtiene información sobre el número de diputados hombres y mujeres de mayoría relativa y de representación proporcional, datos utilizados para medir la participación política a fin de calcular el índice de potenciación de género (IPG).

#### Consejo Nacional de Población (Conapo)

Entre sus principales funciones destacan las de analizar, evaluar y sistematizar la información sobre los fenómenos demográficos. Su serie histórica de *Indicadores demográficos básicos 1990-2030*; y *Proyecciones de la población de México 2005-2050* ambas basadas en la conciliación demográfica del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 y el Conteo de Población y Vivienda 2005, son la fuente sobre el indicador de esperanza de vida total desagregada por sexo; y la población total nacional desagregada por sexo y por estados, respectivamente.

### Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)

Propone y desarrolla modelos educativos, realiza investigaciones, elabora y distribuye materiales didácticos e implementa sistemas para la evaluación del aprendizaje de los adultos. Esta instancia proporciona a la ODH la información estadística correspondiente al rezago educativo en los ámbitos nacional y estatal. Con estos datos se calcula la tasa de alfabetización de adultos.

### Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)

Captura, procesa, presenta y difunde la información estadística y demográfica del país a través de algunos sistemas como el Banco de Información Económica (BIE), que cuenta con más de 80 mil series históricas con información económica de México. El Sistema de Cuentas Nacionales de México, que forma parte del BIE, es la fuente de donde se obtienen el producto interno bruto nacional y por entidad federativa, así como el índice de precios y cotizaciones, ambos utilizados para medir la dimensión de ingreso en los índices calculados. Otro sistema del Inegi son las encuestas tradicionales en los hogares. A partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se obtienen la población económicamente activa y la población ocupada (por tipo de ocupación), utilizadas para estimar la proporción del ingreso correspondiente a la población femenina. A partir de la ENOE, el Inegi también proporciona a la ODH los salarios no agrícolas por hora para hombres y mujeres, a partir de los cuales se calcula la proporción del salario femenino respecto del masculino.

### Secretaría de Educación Pública (SEP)

Dispone de información estadística nacional sobre educación. Su publicación *Estadística básica del sistema educativo nacional* es la fuente de información sobre la matriculación escolar en los distintos niveles educativos.

## DISCREPANCIAS ENTRE LAS ESTIMACIONES NACIONALES Y LAS INTERNACIONALES

Aunque la metodología seguida para el cálculo de los indicadores de desarrollo humano en la versión revisada del *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* (mundial) y en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011* es la misma y corresponde al mismo periodo, el valor de los indicadores nacionales de desarrollo humano no corresponde exactamente entre ambas publicaciones, debido al uso de diferentes fuentes de información estadística. Para asegurar en lo posible la comparabilidad entre países y en el tiempo, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* (mundial) utiliza datos recopilados

por organismos internacionales e instituciones especializadas que disponen de los recursos y conocimientos necesarios para organizar y procesar datos de varios países y ofrecer indicadores estadísticos comparables. Así, la oficina encargada del *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* (mundial) advierte:

*“En el proceso de recopilación de la serie de datos internacionales, los organismos internacionales suelen aplicar normas y procedimientos de armonización para mejorar la comparación de los datos entre un país y otro. Cuando faltan datos sobre un país, un organismo internacional puede realizar un cálculo aproximado si se disponen de otros datos pertinentes. En otros casos, la serie de datos internacionales puede no contener los datos nacionales más recientes. Todos estos factores pueden dar lugar a discrepancias considerables entre los cálculos nacionales e internacionales”.*

(PNUD 2009, 218).

A continuación se presenta una comparación de los datos utilizados para el cálculo del IDH para México que presentan en la versión revisada de las tendencias del índice de desarrollo humano del *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* (mundial) y el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Se detallan las fuentes de las que provienen los indicadores. Como se puede observar en el cuadro sobre notas y fuentes de desarrollo humano para México, existen diferencias en los datos a partir de los cuales se calcula el IDH para México y ello provoca una discrepancia entre el valor reportado en el informe global (0.849) y el valor reportado en este informe (0.823).

Dadas las discrepancias que se han mencionado, se sugiere tomar con cautela las comparaciones entre los valores del IDH y demás indicadores de desarrollo humano de los países y de las entidades federativas de México.

Con el fin de garantizar que todos los indicadores presentados en este informe puedan ser reproducidos con facilidad, las fuentes de cada uno de los datos utilizados en los cuadros con información estadística se citan en una nota breve al final de cada cuadro y de manera más detallada al pie de cada cuadro en el apéndice estadístico. Asimismo, se detallan la metodología y el procedimiento para el cálculo de cada uno de los indicadores en las notas técnicas, que explican a profundidad cada paso para la estimación de todos los indicadores, y se usan como ejemplo los datos de alguna entidad federativa.



Cuadro A0. Datos y fuentes del Índice de Desarrollo Humano para México		
Indicador	Fuente utilizada en el <i>Informe sobre Desarrollo Humano México 2011</i>	Fuente utilizada en el <i>Informe sobre Desarrollo Humano 2009</i>
Esperanza de vida	<b>74.8 años</b> Conapo (Consejo Nacional de Población). 2006a. Indicadores demográficos básicos 1990-2030. Esperanza de vida por entidad federativa. México en cifras. <a href="http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=125&amp;Itemid=193">http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=125&amp;Itemid=193</a> básicos 1990-2030 (consultado en diciembre de 2009).	<b>75.7 años</b> ONU. 2009. <i>World Population Prospects: The 2008 Revision</i> . Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
Población	<b>104.8 millones</b> Conapo (Consejo Nacional de Población). 2006c. Proyecciones de la Población de México, 2005-2050. Población por entidad federativa. Información proporcionada por Conapo a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.	<b>106.4 millones</b> ONU. 2009. <i>World Population Prospects: The 2008 Revision</i> . Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
Tasa de alfabetización de adultos	<b>91.9</b> INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos). Estimación del rezago educativo por entidad y género, 2006. Información proporcionada por INEA a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.	<b>91.7</b> UNESCO. 2009a. Correspondencia sobre tasas de alfabetización en adultos y jóvenes. Febrero, Montreal.
Tasa bruta de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria	<b>73.9</b> SEP (Secretaría de Educación Pública). 2006. Alumnos inscritos en educación básica, media y superior en el ciclo escolar 2005-2006. <i>Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2005-2006</i> . México: Secretaría de Educación Pública. Conapo. 2006c. Proyecciones de la Población de México, 2005-2050. Población por entidad federativa. Información proporcionada por Conapo a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.	<b>80.2</b> UNESCO. 2009b. Correspondencia sobre indicadores de educación. Febrero, Montreal.
PIB per cápita	<b>10,583 dólares PPC</b> Inegi a (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Producto Interno Bruto, 2000-2006. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica. <a href="http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieinti.exe/">http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieinti.exe/</a> .	<b>13,806 dólares PPC</b> Banco Mundial. 2009a. World Development Indicators. Washington, DC: Banco Mundial.
Factor de conversión a dólares PPC	<b>7.4</b> Banco Mundial. 2009b. PPP conversion factor, GDP (LCU per international \$). World Development Indicators & Global Development Finance 2009. <a href="http://data.worldbank.org/country/mexico">http://data.worldbank.org/country/mexico</a> .	<b>7.4</b> Banco Mundial. 2009a. World Development Indicators. Washington, DC: Banco Mundial.

#### PRECISIONES EN EL CÁLCULO DE LAS VARIABLES UTILIZADAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL IDH

En la obtención de las variables necesarias para construir el IDH existen algunas precisiones importantes en lo referente a la tasa de matriculación, la tasa de asistencia escolar y el PIB per cápita en dólares PPC.

#### Tasa bruta de matriculación en educación primaria hasta posgrado

Esta variable se refiere al número de estudiantes matriculados en los niveles de enseñanza primaria, secundaria, profesional técnica, bachillerato, técnica superior, licenciatura y posgrado (incluye secundaria para trabajadores y capacitación para el trabajo), sin considerar la edad del estudiante, como porcentaje de la población en edad escolar oficial para los niveles mencionados. En el caso de México, la Secretaría de Educación Pública (SEP) señala como requisito la edad de seis años cumplidos para iniciar la educación primaria y la edad de 24 años como promedio de término de una licenciatura o su equivalente. Por precisiones metodológicas para la nueva serie del índice de desarrollo humano se toma el rango de edad de seis a 22 años.

#### Tasa de alfabetización de adultos

Se refiere al número de personas de 15 años o más que saben leer y escribir un recado (población alfabetizada), como porcentaje de la población de 15 años o más. En México, la información sobre población alfabetizada sólo es captada cada cinco años en los censos o conteos de población y vivienda realizados por el Inegi. Para años intermedios se realiza un cálculo de este indicador a partir de las estimaciones sobre rezago educativo proporcionadas por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Con base en la estimación de población analfabeta del INEA se calcula la población alfabetizada como complemento de la población de 15 años o más. Los datos sobre población utilizados corresponden a *Proyecciones de la población de México, 2005-2050*, basada en la conciliación demográfica del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 y el II Conteo de Población y Vivienda 2005.

#### Producto interno bruto (PIB) per cápita en dólares PPC

Para el presente informe, este indicador se construye a partir de la serie del Inegi sobre el PIB de 2000 a 2006 en pesos a precios de 1993 y se actualiza a pesos de 2003 mediante el índice de precios implícitos publicado también por el Inegi en el Banco de Información

Económica. La serie del PIB de 2000 a 2006 se divide entre la población de cada año para obtener el PIB per cápita. La serie de PIB per cápita en pesos de 2003 se transforma a una moneda comparable internacionalmente (dólares PPC) mediante el factor de conversión de moneda local a dólares PPC del 2003, publicado por el Banco Mundial en *Indicadores de Desarrollo Mundial 2009* (WDI 2009).

### COMPARABILIDAD DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL TIEMPO

Las instituciones mexicanas a cargo de elaborar los indicadores oficiales que se utilizan para la estimación de los índices realizan una revisión periódica de sus datos, por lo que es posible que las estadísticas presentadas en las distintas ediciones del informe no puedan compararse entre sí. En consecuencia, se recomienda a los usuarios del informe evitar hacer análisis de tendencias con base en datos procedentes de distintas ediciones. Si se desea efectuar análisis de tendencias de los indicadores de desarrollo humano en México y sus entidades federativas con base en datos y metodologías comparables, se deben consultar los cuadros A7 a A9 del apéndice estadístico de presente informe.

#### Esperanza de vida

Para la construcción del índice de salud comparable de 2000 a 2006, publicado en el presente informe, se utilizan los indicadores del Conapo de esperanza de vida al nacer, obtenidos a partir de la serie histórica de *Indicadores demográficos básicos, 1990-2030* basada en la conciliación demográfica del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 y en el II Conteo de Población y Vivienda 2005. La serie histórica de la esperanza de vida se va modificando conforme se tiene información nueva a partir de censos o conteos de población. De esta forma, los datos sobre esperanza de vida utilizados en el informe 2004 provenían del Conapo, que a su vez construía esta variable con información del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000. Asimismo, los datos de esperanza de vida utilizados en el informe de 2002 se obtuvieron del Conapo, con base en la información del Conteo de Población y Vivienda 1995, por ello, el indicador sobre esperanza de vida para un mismo año cambia de valor entre una y otra edición del informe.

#### Educación

La información para construir el índice de educación en el presente informe proviene de tres fuentes: 1) los datos de la población entre 6 y 22 años y de la población de 15 o más años corresponden a la serie histórica del Conapo *Proyecciones de la Población de México,*

*2005-2050* basada en la conciliación demográfica del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 y en el II Conteo de Población y Vivienda 2005; 2) los datos sobre la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles primaria, secundaria, secundaria para trabajadores, capacitación para el trabajo, profesional técnico, bachillerato, técnico superior, licenciatura y posgrado corresponden a los publicados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en las distintas ediciones de su publicación *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras (ciclos escolares de 1999 a 2006)*, y 3) los datos sobre población alfabetizada de 15 o más años se obtienen a partir de la información sobre rezago educativo proporcionada directamente por el INEA a la OIDH.

La diferencia de los valores del índice de educación publicado en ediciones anteriores del *Informe sobre Desarrollo Humano en México* se encuentra en los indicadores de población entre 6 y 24 años (a partir de este informe el rango es de 6 a 22 años), población de 15 años o más y población alfabetizada. Debido a que estas variables son elaboradas por las instancias nacionales formalmente encargadas (Conapo e INEA) a partir de los resultados de los censos o los conteos levantados por el Inegi, conforme pasa el tiempo se realizan diversas conciliaciones con los nuevos resultados obtenidos. Así, los datos proporcionados para un mismo año se van ajustando, fenómeno que genera cambios en el índice de educación entre distintas ediciones del *Informe sobre Desarrollo Humano en México*.

#### Ingreso

El indicador de ingreso se construye a partir del producto interno bruto (PIB), la población, el índice de precios implícitos (IPI) y el factor de conversión de moneda local a dólares PPC. El PIB utilizado corresponde al año base 1993 que publicaba el Inegi en el BIE, y las cifras para los dos últimos años disponibles se ajustan anualmente con la incorporación de una cifra nueva. Así, las cifras de PIB para los últimos dos años publicadas en los informes sobre desarrollo humano en México muestran diferencias entre una edición y otra. Los ajustes mencionados en cuanto a las cifras de población contribuyen a los cambios presentados en el índice de ingreso entre las distintas ediciones del presente informe.

## Nota metodológica (continuación)

Información sobre el gasto público		
Gasto	Descripción	Fuente
Educación	La matrícula escolar se obtiene del Tercer Informe de Gobierno, a nivel federal, estatal y autónomo.	Presidencia de la República (2009).
	El gasto público por alumno y nivel se reporta desglosado para educación básica y media superior, pero no para educación superior. Este gasto se toma del documento Principales cifras de la SEP. Se le imputa el gasto público por alumno a cada nivel educativo.	SEP (2008b).
	El año 2006 se utiliza el gasto del año 2006 y la matrícula del ciclo 2006-2007.	SEP (2008b).
Salud	Gasto en salud: Cuenta de la Hacienda Pública Federal- Información Institucional de Entidades de Control Presupuestario Directo-Institución (ya sea IMSS, ISSSTE o Pemex)- Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado. En el caso Pemex para los años 2006 y 2007 se toma el rubro salud, para 2008 se toma el rubro Personal activo y jubilado saludable y con calidad de vida.	IMSS: SHCP (2008b). ISSSTE: SHCP (2008c). Pemex: SHCP (2008d).
	IMSS-Oportunidades: Cuenta de la Hacienda Pública Federal-Resultados Generales-Política de Gasto Público.	SHCP (2008e).
	Seguro Popular: Informe de Gobierno- Anexo estadístico- Estadísticas por entidad federativa.	Presidencia de la República (2009).
	El gasto público de la PNA se compone de tres elementos: gasto federal centralizado (Ramo 12 + IMSS-Oportunidades), gasto federal descentralizado, o federalizado (FASSA: Ramo 33) y gasto que ejercen los estados con recursos propios. Se resta el componente de salud de Oportunidades para no contarlo doble. El Seguro Popular está incluido en el gasto de la población no asegurada pues se financia por medio del Ramo 12, Ramo 33 y el gasto estatal.	SS (2008).
Pensiones	ISSSTE contempla las siguientes categorías (2008): J006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE. J028 Bono de Reconocimiento de Pensión del ISSSTE (sólo existe para 2008).	SHCP (2008f).
	IMSS contempla los rubros (categorías 2008): J8 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago. J011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. J012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. J021 Pensión Mínima Garantizada IMSS (sólo para 2008).	SHCP (2008f).
Subsidios al consumo	Subsidio eléctrico residencial: Informe de Gobierno- Anexo estadístico-Estadísticas nacionales-Economía competitiva y generadora de empleos-Sector eléctrico-Tarifas y relación precio-Costo de energía eléctrica por sector de consumo-Doméstico.	Presidencia de la República (2009).
	IEPS negativo: Cuenta de la Hacienda Pública Federal- Resultados Generales- Política de Ingresos y se toma el valor tal cual se reporta como ingreso por ser negativo.	SHCP (2008g).
	Gasto fiscal del IVA: SHCP- Presupuesto de Gastos Fiscales.	SHCP (2008h).
Subsidios agrícolas	Subsidios agrícolas: se calculan a partir del PEC que excluye gasto social y bienes públicos (gasto en programas productivos e indirectamente productivos), el gasto fiscal agrícola y el subsidio eléctrico agrícola.	Banco Mundial (2009c).
	Procampo: Informe de Gobierno- Anexo estadístico-Estadísticas nacionales-Economía competitiva y generadora de empleos- Sector rural-Procampo.	Presidencia de la República (2009).
Gasto dirigido	Gasto de los programas contra la pobreza: Cuenta de la Hacienda Pública Federal- Resultados Generales- Política de Gasto Público.	SHCP (2008e).
	Otras becas educativas: Becas transporte SEP (Cuenta pública-política de gasto), Becas para Estudios Superiores SEP (Cuenta pública-política de gasto) y Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas SEP (Cuenta pública-Educación pública). Para el año 2008 no se toma el rubro de Becas de transporte.	SHCP (2008i).

## Nota técnica 1 Índice de desarrollo humano (IDH)

El IDH es una medida que sintetiza los logros en desarrollo humano. Mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano:

- Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer (indicador de salud).
- Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada (indicador de educación).
- Un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita (en dólares PPC, indicador de ingreso).

Para calcular el IDH es necesario, en primer término, crear un índice para cada uno de estos componentes –esperanza de vida, educación y PIB per cápita– para lo cual se seleccionan valores mínimos y máximos (valores de referencia), con los cuales se compara el logro del país o estado en cuestión en cada dimensión.

El desempeño en cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1, aplicando la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Para calcular el índice de educación se pondera con dos tercios el logro en la tasa de alfabetización y con un tercio el logro en la tasa bruta de matriculación combinada, que se obtiene dividiendo el número de personas inscritas en educación primaria, secundaria y terciaria entre el total de población de 6 a 22 años.

Los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD en el ámbito internacional son los siguientes:

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta de matriculación combinada (%)	100	0
PIB per cápita (dólares PPC)	40,000	100

Después de obtener el índice de cada dimensión, se calcula el IDH como promedio simple de los índices de los componentes.

**Para ejemplificar el cálculo del IDH se utilizan a continuación datos del estado de Guanajuato.**

### 1. Cálculo del índice de salud

El índice de salud mide el logro relativo de un país o estado respecto del valor mínimo de 25 años de esperanza de vida al nacer y el valor máximo de 85 años definidos por el PNUD. Para Guanajuato, cuya esperanza de vida en 2006 era de 75.1 años, el índice de salud es de 0.8348.

$$\text{Índice de salud} = \frac{75.1 - 25}{85 - 25} = 0.8348$$

### 2. Cálculo del índice de educación

El índice de educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria. Como primer paso para su cálculo se obtienen el índice de alfabetización de adultos y el índice de matriculación combinada. Posteriormente se combinan ambos índices con una ponderación de dos tercios para el índice de alfabetización de adultos y de un tercio para el índice de matriculación. En 2006, Guanajuato tenía una tasa de alfabetización de adultos (personas de 15 años de edad o más) de 89.91% y una tasa bruta de matriculación combinada (para personas entre seis y 22 años de edad) de 68.11%, por lo que el índice de educación de este estado es de 0.8326.

$$\text{Índice de alfabetización de adultos} = \frac{89.91 - 0}{100 - 0} = 0.8991$$

$$\text{Índice bruto de matriculación} = \frac{68.11 - 0}{100 - 0} = 0.6811$$

$$\begin{aligned} \text{Índice de educación} &= 2/3 (\text{índice de alfabetización de adultos}) \\ &+ 1/3 (\text{índice bruto de matriculación}) \\ &= 2/3 (0.8991) + 1/3 (0.6811) = 0.8265 \end{aligned}$$

### 3. Cálculo del índice de ingreso

El índice de ingreso se calcula a partir del PIB per cápita anual ajustado (en dólares estadounidenses PPC). En el IDH, el ingreso se incluye como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos. Para el cálculo del índice de ingreso se utiliza el logaritmo del PIB per cápita para reflejar la importancia decreciente del ingreso conforme el PIB per cápita es mayor. En Guanajuato, que en el año 2006 tenía un PIB per cápita de 7,724 dólares estadounidenses PPC, el índice de ingreso fue de 0.7255.

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log(7,724) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.7255$$

### 4. Cálculo del IDH

Una vez que se han calculado los índices de salud, educación e ingreso, el cálculo del IDH se obtiene como un promedio simple de los tres índices componentes:

$$\begin{aligned} \text{IDH} &= 1/3 (\text{índice de salud}) + 1/3 (\text{índice de educación}) \\ &+ 1/3 (\text{índice de ingreso}) \\ &= 1/3 (0.8348) + 1/3 (0.8265) + 1/3 (0.7255) = 0.7956 \end{aligned}$$

## Nota técnica 2 Estimación del ingreso promedio per cápita por entidad federativa

En el 2009, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) cambió la forma en que se realiza la medición del producto interno bruto por entidad federativa (PIBE) debido al cambio del año base del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) y a la revisión y modernización del codificador de actividades económicas. El primer proceso consistió en la actualización del año base de 1993 a 2003, lo cual implica que todos los agregados económicos que forman parte del PIBE tomen como referencia para el cálculo de sus valores constantes al año 2003. El segundo cambio responde a la actualización de la estructura económica del país y de los estados y a la necesidad de unificar la clasificación de actividades económicas con los países que firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El SCNM presenta las series del PIBE con año base de 1993 hasta el año 2006 y las del PIBE con la nueva metodología y con año base de 2003 para los años 2003 en adelante, por lo que para el periodo 2003 a 2006 las entidades federativas tienen 2 productos, cada uno generado a partir de 2 métodos distintos. Este periodo de traslape de ambos métodos permite estimar cuánto sería el PIBE con año base 1993 y metodología anterior para los años 2007 y 2008.

El primer paso de estimación consiste en ajustar los PIBEs base 1993 del periodo 2003 a 2006 a precios del 2003 utilizando el

índice de precios implícitos estatal (IPI base 1993). Posteriormente se estima el PIBE para los años 2007 y 2008 mediante la fórmula:

$$PIB_{eT}^* = \left\{ \left[ \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \left( \frac{X_t^e - Y_t^e}{Y_t^e} \right) \right] + 1 \right\} Y_T^e$$

Donde:

$PIB_{eT}^*$  es el producto interno bruto estimado que corresponde al estado e en el año T (T=2007 o 2008)

$X_t^e$  es el PIB en el año t (t=2003, 2004, 2005, 2006) ajustado a precios de 2003 (IPI base 1993) que corresponde al estado e

$Y_t^e$  es el PIB en el año t (t=2003, 2004, 2005, 2006) ajustado a precios de 2003 (IPI base 2003) que corresponde al estado e

$Y_T^e$  es el PIB en el año T (T=2007 o 2008) ajustado a precios de 2003 (IPI base 2003) que corresponde al estado e

n es el número de periodos

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Inegi (2010).

### Nota técnica 3 Cálculo del coeficiente de concentración

El coeficiente de concentración (CC) o pseudo- Gini, es una medida sintética que, al ordenar la distribución de una variable respecto a otra variable (por ejemplo el ingreso), permite evaluar el sesgo en la distribución de la primera en términos de la segunda. Esta información es resumida en un rango de valores [-1,1] que describe el grado de la concentración entre alguno de los extremos de la distribución de la variable de referencia.

En este informe se emplea el coeficiente de concentración para dos tipos de información agrupada: 1) con tamaño de población distinto (estados y municipios) y 2) con tamaño de población iguales (deciles de hogares). Para incrementar la precisión de éste cálculo se emplea una fórmula distinta en función de la unidad de análisis que se describen a continuación.

#### Cálculo del CC en estados y municipios

El cálculo del coeficiente de concentración para información agrupada recurre a los siguientes procedimientos:

- 1) Ordenar los estados o municipios de acuerdo a su ingreso o a su IDH.
- 2) Obtener la distribución de frecuencias simples ( $y_i$ ) y acumuladas ( $Y_i$ ) de la variable de interés y de su población ( $P_i$ ) respectivamente.
- 3) Calcular el coeficiente de concentración mediante la fórmula:

$$CC = 1 - \sum_{i=1}^n p_i(Y_i + Y_{i-1})$$

Cuando el CC toma el valor de -1, indica que el sesgo distributivo favorece a los estados o municipios con menores ingresos o desarrollo humano, es decir la distribución de la variable de interés resulta progresiva. Cuando toma el valor de cero, no existe desigualdad, ya que a cada estado o municipio se le otorga un valor idéntico al que sugeriría el criterio de igualdad democrática. Cuando toma el valor de 1, el sesgo favorece a los mejor posicionados en términos de ingreso o desarrollo humano y, por lo tanto, la distribución resulta regresiva.

Ejemplo: A continuación se presenta la forma en que se calcula el coeficiente de concentración de las aportaciones provenientes de Ramo 33 con ordenamiento de IDH en el año 2005 que aparece en el cuadro 2.6 del informe y que se reproduce a continuación.

Entidad Federativa	% población ( $p_i$ )	% aportaciones ( $y_i$ )	Aportaciones acumuladas ( $Y_i$ )	Aportaciones acumuladas rezagadas ( $Y_{i-1}$ )	$P_i * (Y_i + Y_{i-1})$
Chiapas	4.16%	5.32%	5.32%	0.00%	0.0022
Guerrero	3.02%	4.33%	9.66%	5.32%	0.0045
Oaxaca	3.40%	4.69%	14.34%	9.66%	0.0081
Puebla	5.21%	4.88%	19.22%	14.34%	0.0175
Michoacán	3.84%	4.36%	23.58%	19.22%	0.0164
Veracruz	6.89%	7.24%	30.82%	23.58%	0.0375
Tabasco	1.93%	3.27%	34.09%	30.82%	0.0125
Hidalgo	2.27%	2.72%	36.80%	34.09%	0.0161
Zacatecas	1.32%	1.87%	38.68%	36.80%	0.0100
Tlaxcala	1.03%	1.19%	39.86%	38.68%	0.0081
Guanajuato	4.74%	3.90%	43.76%	39.86%	0.0396
San Luis Potosí	2.33%	2.79%	46.55%	43.76%	0.0211
Yucatán	1.76%	2.06%	48.61%	46.55%	0.0168
Durango	1.46%	1.96%	50.57%	48.61%	0.0145
Campeche	0.73%	1.25%	51.82%	50.57%	0.0075
Nayarit	0.92%	1.37%	53.19%	51.82%	0.0097
Querétaro	1.55%	1.68%	54.87%	53.19%	0.0167
Morelos	1.56%	1.78%	56.65%	54.87%	0.0174
México	13.56%	9.36%	66.01%	56.65%	0.1664
Jalisco	6.54%	5.59%	71.60%	66.01%	0.0900
Sinaloa	2.53%	2.65%	74.25%	71.60%	0.0368
Aguascalientes	1.03%	1.16%	75.41%	74.25%	0.0154
Coahuila	2.42%	3.07%	78.49%	75.41%	0.0372
Tamaulipas	2.93%	3.55%	82.03%	78.49%	0.0470
Colima	0.55%	0.66%	82.70%	82.03%	0.0091
Quintana Roo	1.10%	1.29%	83.99%	82.70%	0.0183
Chihuahua	3.14%	3.89%	87.88%	83.99%	0.0539
Sonora	2.32%	2.20%	90.08%	87.88%	0.0413
Baja California	2.75%	2.72%	92.80%	90.08%	0.0504
Nuevo León	4.07%	3.76%	96.56%	92.80%	0.0770
Distrito Federal	8.45%	2.60%	99.16%	96.56%	0.1653
Baja California Sur	0.50%	0.84%	100.00%	99.16%	0.0099

Una vez generada la última columna, el cálculo del CC es directo:

$$CC = 1 - \sum_{i=1}^n p_i(Y_i + Y_{i-1}) = 1 - 1.0943 = -0.0943$$

En éste caso el CC es negativo, lo que indica que la variable analizada es progresiva.

### Nota técnica 3 Cálculo del coeficiente de concentración (continuación)

#### Coeficiente de concentración para deciles

El procedimiento para construir el coeficiente de concentración es el siguiente:

- 1) Ordenar a los hogares de acuerdo a su ingreso o a su IDH.
- 2) Construir  $n$  grupos de igual tamaño (diez grupos de hogares de igual tamaño o deciles de población).
- 3) Construir la distribución de frecuencias simples y acumuladas de la variable a distribuir ( $y_i$ ,  $Y_i$ ) y de la población en cada grupo ( $p_i$ ,  $P_i$ ).
- 4) Construir el coeficiente de concentración de acuerdo a la fórmula:

$$CC = \frac{\sum_{i=1}^{n-1} (P_i - Y_i)}{\sum_{i=1}^{n-1} P_i}$$

A continuación se presenta el cálculo del coeficiente de concentración del gasto federal en desarrollo humano con ordenamiento de IDH para el 2008 que se presenta en el cuadro 2.5 del informe y que se reproduce a continuación.

Una vez obtenidos los valores de ambas sumatorias, se calcula su cociente, de forma que el coeficiente de concentración queda definido por:

$$CC = \frac{\sum_{i=1}^{n-1} (P_i - Y_i)}{\sum_{i=1}^{n-1} P_i} = \frac{.8589}{4.5} = 0.1909$$

En este caso la variable analizada resulta regresiva, ya que le asigna un porcentaje de gasto total más que proporcional a la población de los deciles más altos.

Decil	Población ( $p_i$ )	Gasto total ( $y_i$ )	Población acumulada ( $P_i$ )	Gasto total acumulado ( $Y_i$ )	$(P_i - Y_i)$
I	10.00%	6.33%	10.00%	6.33%	0.0367
II	10.00%	7.06%	20.00%	13.39%	0.0661
III	10.00%	7.45%	30.00%	20.84%	0.0916
IV	10.00%	7.70%	40.00%	28.53%	0.1147
V	10.00%	8.95%	50.00%	37.49%	0.1251
VI	10.00%	9.39%	60.00%	46.88%	0.1312
VII	10.00%	10.72%	70.00%	57.60%	0.1240
VIII	10.00%	11.74%	80.00%	69.34%	0.1066
IX	10.00%	14.37%	90.00%	83.71%	0.0629
X	10.00%	16.29%	100.00%	100.00%	0.0000
			$\sum_{i=1}^{n-1} P_i = 4.5$		$\sum_{i=1}^{n-1} (P_i - Y_i) = 0.8589$

Fuente: Cortés y Rubalcaba (1984) y Medina (2001).



#### Nota técnica 4 Descomposición de la desigualdad en el Ingreso por fuentes

Para analizar la contribución a la desigualdad del ingreso total de los hogares (IT) a partir de los rubros de ingreso que lo componen (ingreso privado, gasto federal en salud, gasto federal en educación y transferencias gubernamentales), se utiliza la descomposición del coeficiente de variación. La fórmula es la siguiente:

$$CV_{IT} = \sum_{i=1}^4 \beta_i \rho_i CV_i$$

Donde:

$CV_{IT}$  es el coeficiente de variación del Ingreso total de los hogares

$\beta_i$  es la contribución de cada rubro ( $R_i$ ) al Ingreso total de los hogares, es decir  $(R_i/IT)$  para  $i$  = ingreso privado, gasto federal en salud, gasto federal en educación y gasto federal en transferencias

$\rho_i$  es la correlación del rubro  $i$  respecto al ingreso total

$CV_i$  es el coeficiente de variación del rubro  $i$

Los rubros considerados son: ingreso privado, gasto federal en salud, educación y transferencias. La contribución de cada rubro a la desigualdad del ingreso total de los hogares (*Contribución*) corresponde a:

$$\text{Contribución}_i = \frac{\beta_i \rho_i CV_i}{CV_{IT}}$$

## Nota técnica 5 Cálculo del IDH de hogares e individuos

Esta edición del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano introduce un ejercicio heurístico que hace posible llevar al extremo la medición del IDH con información desagregada a nivel de hogares e individuos. Este procedimiento recurre a variantes metodológicas que extienden la cobertura (al incluir a toda la población) y profundidad (al emplear variables complementarias en la medición del IDH) de los indicadores empleados en el cálculo del IDH:

- Una vida larga y saludable: medida por la esperanza de vida para cada individuo según su edad, género, entidad federativa y nivel de ingreso.
- Conocimientos: considera la tasa de escolaridad para la edad, la condición de alfabetismo (en individuos de 6 años o más) y asistencia escolar (para individuos de 6 años).
- Un nivel de vida decoroso: medido por el ingreso neto total per cápita expresado en dólares anuales en poder de paridad de compra (PPC) ajustado a cuentas nacionales.

Para calcular el IDH a nivel de individuos, primero es necesario calcular el índice de sus componentes. Al igual que el IDH agregado cada uno de ellos se expresa en un rango entre 0 y 1 a partir de referentes internacionales máximos y mínimos de acuerdo a la siguiente expresión general:

$$\text{Índice de la dimensión} = \frac{X - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}$$

De ésta manera, el IDH a nivel de hogares se obtiene mediante el promedio simple de los miembros de un hogar. Esta sección ejemplifica el cálculo del IDH a nivel individual describiendo el caso de un niño de 10 años de edad contenido en la ENIGH, que declara saber leer y escribir, cursa el cuarto año de primaria, forma parte de un hogar con un ingreso neto total per cápita anual de US\$1,965.23 (en poder de paridad de compra) y que reside en el estado de Chiapas.<sup>1</sup> A continuación se describe el cálculo de cada una de los componentes.

### Índice de esperanza de vida

El índice de esperanza de vida a nivel nacional y estatal considera la esperanza de vida al nacer. Para estimar este índice, se utilizan las tablas de vida generadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo).<sup>2</sup> Existe una tabla de vida para cada grupo de edad y género, tanto a nivel nacional como para cada una de las entidades federativas lo que permitirá ajustar la esperanza

de vida por ingreso (ver recuadro 1) e imputarla a cada individuo en la muestra de la ENIGH.

### Recuadro 1 Ajuste por ingreso en la esperanza de vida individual

Al partir de agregados estatales la información contenida en las tablas de vida resultan exógenas al ingreso. Contrario a lo que sugiere la literatura, esto implicaría que dos individuos que viven en el mismo estado, que tienen la misma edad y el mismo sexo tendrían esperanzas de vida idénticas aún cuando provengan de hogares situados en los extremos de la distribución del ingreso. Esta característica, común a todas las tablas de vida, hace necesario realizar un ajuste en la esperanza de vida con base en el ingreso privado al que tiene acceso un individuo.

Se implementó un ajuste a partir de un procedimiento econométrico en 2 etapas. La primera etapa descuenta el efecto del ingreso estatal sobre la esperanza de vida a través de un modelo de regresión lineal que utiliza como variable dependiente la esperanza de vida reportada en tablas con información a nivel estatal. La especificación empleada es la siguiente:

$$Ex_{e,g,s} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(\text{ingreso}_s) + \alpha_2 \text{edad} + \alpha_3 \text{edad}^2 + \alpha_4 \text{género} + \alpha_5 \text{entidad} + U_{e,g,s}$$

Donde  $Ex_{e,g,s}$  es la esperanza de vida por edad ( $e$ ), género ( $g$ ) y estado ( $s$ ) en las tablas de vida;  $\text{ingreso}$  es el ingreso promedio de la entidad  $s$ ;  $\text{edad}$  refiere al vector de edad en las tablas de vida;  $\text{género}$  es una variable dicotómica que asume el valor de uno para los hombres y  $\text{entidad}$  es una variable dicotómica. Una vez estimada esta regresión, el parámetro  $\alpha_1$  representa la variación que genera un cambio porcentual en el ingreso estatal sobre la esperanza de vida, cuando el resto de las variables permanecen constantes.

La segunda etapa incorpora el efecto del ingreso personal a la esperanza de vida, considerando el parámetro estimado en la primera etapa. Esto conlleva a una esperanza de vida individual de la siguiente manera:

$$(Ex_{e,g,s})^i = Ex_{e,g,s} - \hat{\alpha}_1 \ln(\text{ingreso}_s) + \hat{\alpha}_1 \ln(\text{ingreso}_i)$$

Donde  $(Ex_{e,g,s})^i$  es la esperanza de vida ajustada al ingreso para el individuo  $i$ , considerando su edad, género y estado.

<sup>1</sup> El ingreso promedio estatal se imputa de la ENIGH al Censo de población del Inegi a partir del concepto de ingreso corriente total per cápita. Vea PNUD (2008b).

Fuente: De la Torre y Moreno (2010).

<sup>1</sup> En éste ejemplo el ingreso ya se ajusta a cuentas nacionales.

<sup>2</sup> Tabla calculada por Conapo para PNUD México.

## Nota técnica 5 Cálculo del IDH de hogares e individuos (continuación)

Para garantizar la comparación del indicador de esperanza de vida individual con referentes internacionales, se emplearon los registros de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que, desde 1999, produce tablas de vida por edad y sexo para la población de todos sus países miembros. Actualmente se cuenta con tablas de vida

comparables en más de 190 países para los años 1990, 2000 y 2006.<sup>3</sup> Esta información permite determinar los valores máximos y mínimos requeridos internacionalmente que permitirán normalizar el índice entre cero y uno. La tabla 1 presenta los países con mayor y menor esperanza de vida.

A fin de conciliar la esperanza de vida normativa del PNUD con las estimaciones de la OMS, se calcula un factor de ajuste que proviene del cociente entre ambas fuentes por género. Una vez que se obtiene este factor, se aplica a los umbrales internacionales para hacer ambas fuentes compatibles. El cuadro 2 describe esta información:

**Tabla 1. Países que definen máximos y mínimos en la esperanza de vida por edad y género**

Edad	Máximo		Mínimo	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Menor a 1	Japón	Islandia	Sierra Leona	Sierra Leona
01-04	Japón	Islandia, Australia	Zimbabwe	Lesoto
05-09	Japón	Islandia	Zimbabwe	Lesoto
10-14	Japón	Australia	Zimbabwe	Lesoto
15-19	Japón	Australia	Zimbabwe	Lesoto
20-24	Japón	Australia	Zimbabwe	Lesoto
25-29	Japón	Australia	Zimbabwe	Lesoto
30-34	Japón	Australia	Zimbabwe	Lesoto
35-39	Japón	Australia	Zimbabwe	Lesoto
40-44	Japón	Australia	Zimbabwe	Lesoto
45-49	Japón	Australia	Zimbabwe	Lesoto
50-54	Japón	Australia	Sierra Leona	Zambia
55-59	Japón	Australia	Sierra Leona	Zambia
60-64	Japón	Australia	Angola, Sierra Leona	Zambia, Sierra Leona
65-69	Japón	Japón, Australia	Sierra Leona	Sierra Leona, Angola
70-74	Japón	Australia	Angola, Sierra Leona	Angola, Sierra Leona
75-79	Japón	Japón	Sierra Leona, Angola	Sierra Leona, Angola
80-84	Japón	Japón	Angola, Sierra Leona	Angola, Sierra Leona
85-89	Japón	Japón	Sierra Leona, Angola, Guinea-Bissau, Congo (República Democrática)	Sierra Leona, Angola
90-94	Japón	Japón	Sierra Leona, Guinea-Bissau, Angola, Congo (República Democrática)	Angola, Guinea-Bissau, Sierra Leona
95-99	Japón	Japón	Sierra Leona, Angola, Congo (República Democrática)	Sierra Leona, Guinea-Bissau, Swazilandia
100 o más	Japón	Japón, Australia	Lesoto, Congo (República Democrática), Mozambique, Sierra Leona, Zambia, Guinea-Bissau, Swazilandia, República Africana Central, Ruanda, Angola	Guinea-Bissau, Sierra Leona, Swazilandia

**Cuadro 2. Máx y mín en la esperanza de vida al nacer (años) por género\***

Género	OMS		PNUD		Ajuste	
	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín
Hombre	79.5	36.6	82.5	27.5	1.04	0.75
Mujer	85.9	42.3	87.5	22.5	1.02	0.53

\* Ver PNUD (2002).

### Estimación del índice de esperanza de vida

Una vez que se imputa la esperanza de vida ajustada por ingreso para cada edad, género y entidad federativa en cada miembro del hogar, se calcula el índice de esperanza de vida a nivel individual a partir de la siguiente expresión:

$$EVA^i = \frac{(Ex_{e,g,s}^i)^{Aj} - Ex_{e,g}^{\min}}{Ex_{e,g}^{\max} - Ex_{e,g}^{\min}}$$

Donde  $EVA^i$  es la esperanza de vida ajustada para el individuo  $i$ ;  $Ex_{e,g,s}^i$  es la esperanza de vida ajustada al ingreso que se le imputó al individuo  $i$  con edad  $e$ , género  $g$  en la entidad  $s$ ; y  $Ex^{\min}$  y  $Ex^{\max}$  se refieren a los umbrales internacionales de esperanza de vida mínimos y máximos para la edad  $e$  y el género  $g$ , respectivamente. Finalmente, el índice de esperanza de vida del hogar  $h$ , proviene de un promedio simple del índice de todos los miembros del hogar.

$$\text{Índice de esperanza de vida}^h = \sum_{i=1}^n (EVA^i / n)$$

Donde  $n$  es el número de integrantes del hogar  $h$ .<sup>4</sup>

El índice de salud pretende captar el logro relativo de un individuo con respecto al valor mínimo y máximo de esperanza de vida para su edad y género. Así, por ejemplo, un niño de 10 años con residencia en el estado de Chiapas tiene una esperanza de vida adicional de 63.80 años mientras que la esperanza de vida ajustada por el ingreso de su hogar, descrita anteriormente, corresponde a 63.18 años. A nivel

3 WHO.

4 Si el índice de esperanza de vida es mayor que uno, se fija en uno.

## Nota técnica 5 Cálculo del IDH de hogares e individuos (continuación)

internacional se observa un referente internacional máximo y mínimo, para los hombres de ésta edad, de 74.47 y 23.61 años en Australia y Lesoto respectivamente, por lo que su índice de salud será de 0.7780 como se describe en la siguiente expresión:

$$IS = \frac{63.18 - 23.61}{74.47 - 23.61} = 0.7780$$

### Índice de educación

El índice de educación para hogares e individuos, amplía el rango de edad regularmente empleado e introduce un indicador adicional sobre la escolaridad individual. La expresión de éste índice considera el alfabetismo para todos los miembros del hogar de 6 años o más; la inscripción escolar sólo para los miembros de 6 años y la tasa de escolaridad normativa para todos los miembros del hogar mayores de 6 años.

El indicador de alfabetismo asume que todos los individuos de 6 años o más deberían de tener la habilidad de leer y escribir después de completar los años iniciales de educación.<sup>5</sup> Este indicador se define de la siguiente forma:

$$\text{Indicador de alfabetismo}^i = \begin{cases} 1 & \text{Si el individuo } i \text{ sabe leer y escribir y edad}^i \geq 6 \\ 0 & \text{Otro caso} \end{cases}$$

El indicador de asistencia escolar requiere la inscripción escolar de las personas de 6 años, que es regularmente la edad a la que los menores entran a la escuela. Este indicador se define de la siguiente forma:

$$\text{Asistencia escolar}^i = \begin{cases} 1 & \text{Si el individuo } i \text{ está inscrito y edad}^i = 6 \\ 0 & \text{Otro caso} \end{cases}$$

El indicador de tasa de escolaridad requiere que los individuos mayores de 6 años acumulen ciertos años de escolaridad normativos de acuerdo a la edad.<sup>6</sup> El indicador empleado se define de la siguiente forma:

$$\text{Tasa de escolaridad}^i = \begin{cases} \frac{\text{Escolaridad}^i}{\text{Edad}^i - 6} & \text{Si edad}^i \in [7, 24] \\ \frac{\text{Escolaridad}^i}{18} & \text{Si edad}^i > 24 \\ 0 & \text{Otro caso} \end{cases}$$

5 En México, los niños deben estar inscritos en la escuela a los 3 años para comenzar su proceso de aprendizaje de lectura y escritura, de forma que 3 años después, puedan acceder a la educación primaria a los 6 años.

6 Este nivel de escolaridad máximo equivale un año de estudios de posgrado que resulta compatible con los estándares internacionales de UNESCO (2008). La regla de asignación de escolaridad normativa es como sigue: escolaridad normativa = edad - 6 para la población con edad de siete años o más.

A partir de estos indicadores, el índice de escolaridad individual se calcula como sigue:

$$IE^i = \begin{cases} (2/3) \text{ Indicador de alfabetismo}^i + (1/3) \text{ tasa de escolaridad}^i & \text{si edad}^i \geq 6 \\ (2/3) \text{ Indicador de alfabetismo}^i + (1/3) \text{ asistencia escolar}^i & \text{si edad}^i = 6 \\ 1 & \text{si índice de escolaridad}^i > 1 \end{cases}$$

Donde  $IE^i$  es el índice de educación del individuo  $i$ . Para calcular el índice de educación del hogar  $h$ , es necesario promediar los índices de todos los miembros con 6 años o más.

$$\text{Índice de educación}^h = \sum_{i=1}^n (IE^i / n)$$

Donde  $n$  es el número de miembros en el hogar  $h$  que son mayores de 6 años. En el caso de miembros del hogar menores de 5 años, se les imputa el promedio del índice de escolaridad de su hogar, bajo el supuesto de que las oportunidades de adquirir conocimientos, es proporcional al del resto de los miembros de su hogar.

Para un individuo que ha alcanzado 4 años de educación formal, que también corresponde a la escolaridad normativa para su edad, su tasa de escolaridad es:

$$\text{tasa de escolaridad} = \frac{\text{años de escolaridad}}{\text{escolaridad normativa}} = \frac{4}{4} = 1.0$$

En el ejemplo empleado, el individuo reporta saber leer y escribir en la ENIGH por lo que su indicador de alfabetismo toma el valor de uno. De esta manera considerando los indicadores de alfabetismo y escolaridad pertinentes para su edad, su índice de educación será de 1.0, como se muestra en la siguiente expresión:

$$IE = 1/3 (1) + 2/3 (1) = 1.0$$

### Índice de recursos disponibles

El cálculo del IDH a nivel estatal o municipal emplea el PIB expresado en dólares de Poder de Paridad de Compra (PPC \$US). A nivel hogar, este índice se obtiene empleando los recursos de cada hogar a través de su ingreso corriente total per cápita. Este concepto de ingreso considera los recursos monetarios y no monetarios. El ingreso monetario considera aquellos obtenidos por empleo, negocios propios, renta de activos y transferencias públicas y privadas. El ingreso no monetario considera regalos recibidos, el valor de los recursos recibidos como pago en especie, el valor de los servicios producidos dentro del hogar como el autoconsumo y el valor de la renta la vivienda propia. Cada uno de los ingresos se expresa en términos mensuales.<sup>7</sup> Después de

7 En este caso agosto.

esto, se calculan los ingresos de largo plazo del hogar a partir de su promedio semestral. Estos ingresos se dividen entre el total de miembros en el hogar  $h$  para obtener el ingreso per cápita, mismo que se emplea como fuente individual de recursos.

Este monto de ingreso se ajusta para ser compatible con los referentes internacionales empleados en la medición oficial del PNUD. Primero se ajusta a cuentas nacionales a través de un factor de ajuste que se obtiene mediante el cociente entre el ingreso disponible de los hogares, obtenido a partir de las cuentas por sectores institucionales que publica el Inegi, y el ingreso corriente total anual nominal. Una vez que los ingresos son compatibles con cuentas nacionales, estos se expresan en términos anuales y se ajusta a PPC US\$ utilizando la información del Banco Mundial. El índice de recursos disponibles a nivel hogar o individual se obtiene de la fórmula general:

$$IPIB^h = \frac{\ln(y^h) - \ln(y_{min})}{\ln(y_{max}) - \ln(y_{min})}$$

Donde  $IPIB^h$  es el índice del producto interno bruto a nivel individual o de hogares;  $y^h$  es el ingreso anual per cápita del hogar (o ingreso individual);  $y_{min}$  y  $y_{max}$  son los valores oficiales del PNUD.<sup>8</sup>

En resumen, el índice de ingresos se calcula a partir del ingreso neto total per cápita del hogar transformado a términos anuales, con ajuste a cuentas nacionales y expresado en dólares en poder de paridad de compra. Para el cálculo del índice de ingresos, se utiliza el logaritmo del ingreso para reflejar la importancia del ingreso conforme el ingreso aumenta.

El ingreso per cápita del ejemplo empleado es de \$1,965.23 US\$PPC y considerando los umbrales internacionales empleados por el PNUD, su índice de ingreso toma un valor de 0.4971 como se describe en la siguiente expresión:

$$II = \frac{\ln(1965.23) - \ln(100)}{\ln(40000) - \ln(100)} = 0.4971$$

<sup>8</sup> Si  $y^h \leq 0$  entonces  $\ln(y^h)$  se fija a 0. También el  $IPIB$  se fija en 1 si  $PIB > 1$ .

### El índice de desarrollo humano

Una vez que se han calculado los índices de salud, educación e ingreso para el individuo, el IDH se obtiene del promedio simple de estos 3 componentes:

$$IDH = 1/3 (\text{Índice de salud}) + 1/3 (\text{Índice de educación}) + 1/3 (\text{Índice de ingreso})$$

Esta fórmula implica que el IDH del individuo ejemplificado es de 0.7583 como se muestra a continuación:

$$IDH = 1/3 (0.7780) + 1/3 (1.0) + 1/3 (0.4971) = 0.7583$$

El cálculo del IDH del hogar, se obtiene del promedio del índice de educación, salud e ingreso del hogar.

## Nota técnica 6 Criterios de asignación del gasto público e IDH

Para la determinación de un gasto normativo de referencia que permita construir indicadores de equidad vertical y horizontal se plantea un problema de optimización bajo las siguientes consideraciones:

- A. El nivel general de desarrollo ( $IDH_g$ ) es la suma ponderada de los niveles de desarrollo de cada unidad básica ( $IDH_i$  para individuos, hogares o municipios, según sea el caso), en donde si una de ellas aumenta su desarrollo mientras otra lo reduce en la misma magnitud, es decir aumenta la desigualdad permaneciendo lo demás constante, esto se traduce en una pérdida del  $IDH_g$ .
- B. El nivel de desarrollo de una unidad básica aumenta conforme aumenta el gasto público del cual se beneficia ( $G_i$ ), sin embargo este incremento es decreciente conforme es mayor el gasto público.
- C. El gasto público es limitado, lo que significa que la suma de los gastos asignados a cada unidad básica agota el presupuesto total ( $G_t$ ).

Utilizando la media generalizada de los niveles de bienestar de cada unidad y una idéntica función producción exponencial de su desarrollo, el problema formal es:

$$1) \text{ Max } IDH_g = [ \sum IDH_i^{1-e} ]^{1/(1-e)}$$
$$IDH_i = AG_i^\beta$$

Sujeto a la restricción de  $G_t = \sum G_i$

Donde  $e \geq 0$  y representa el grado de aversión a la desigualdad y  $\beta < 1$  es un parámetro de productividad del gasto para generar desarrollo y  $A > 0$  es un parámetro de efectividad del gasto.

Las condiciones de primer orden implican:

$$2) (G_i/G_t) = (IDH_i^{1-e}) / [ \sum IDH_i^{1-e} ] = E_{gi}$$

Donde  $E_{gi}$  corresponde a la elasticidad del indicador del nivel general del desarrollo respecto al desarrollo de la unidad  $i$ , es decir el cambio porcentual en  $IDH_g$  al cambiar  $IDH_i$ .

La expresión 2 indica que *la proporción de gasto óptima para una unidad de análisis corresponde a su contribución porcentual al desarrollo general*, medida ésta por la elasticidad, es decir se debe asignar mayor gasto a las unidades que más incrementen el desarrollo al recibir el gasto público. Esta última contribución es siempre mayor para las unidades con menor  $IDH_i$ , lo que implica que *hay que asignar más gasto a los que menos desarrollo presentan*. Además, *conforme más aversión a la desigualdad existe mayor es la asignación de gasto a los que menos desarrollo tienen*.

Por otra parte, la regla de asignar mayor gasto a aquellas unidades con mayor índice de carencias de desarrollo ( $1 - IDH_i$ ) también puede derivarse de un ejercicio de optimización, el cual sería:

$$3) \text{ Max } IDH_g = \sum [ C + IDH_i - (1/2) IDH_i^2 ]$$
$$IDH_i = A \ln G_i$$

Sujeto a la restricción de  $G_t = \sum G_i$

Donde ahora el índice de desarrollo general es la suma de funciones cuadráticas y la función producción es logarítmica. Las condiciones de primer orden implican:

$$4) (G_i / G_t) = (1 - IDH_i) / \sum [1 - IDH_i]$$

Esta es una especificación más restrictiva que las condiciones 1) y 2), aunque arroja un resultado de sentido común: *el gasto asignado a una unidad debe ser proporcional al porcentaje de la carencia de desarrollo que representa*.

Mediante las condiciones de optimización anteriores, y los valores iniciales de los  $IDH_i$  es posible determinar entonces una distribución normativa del gasto que incorpora criterios de equidad.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México.

## Nota técnica 7 Equidad horizontal y el IDH

Un elemento clave para la medición de la equidad horizontal es la determinación del gasto "necesario" o normativo ( $G_n^i$ ). Esto puede conseguirse mediante el procedimiento descrito en el Recuadro 2.5 y el Apéndice estadístico correspondiente al final del informe. Una vez determinado este elemento, la equidad horizontal implica que las diferencias entre el gasto recibido ( $G^i$ ) y el normativo deben ser cero, es decir todo aquel con cierto nivel de desarrollo humano, y en consecuencia cierto rezago respecto al máximo desarrollo humano, debe recibir el mismo gasto. Una forma de medir la equidad horizontal para individuos o grupos con igual IDH es mediante el gasto estandarizado por necesidades ( $G_e^i$ ):

$$G_e^i = G_n^i + G_m$$

Este mide primeramente si el individuo está recibiendo un gasto por arriba o por abajo del gasto normativo ( $G_d^i = G_n^i - G^i$ ) y agrega a esta diferencia al gasto promedio ( $G_m$ ). Si existe equidad horizontal el gasto estandarizado es igual al promedio, si no este término toma valores diferentes. Al calcular el coeficiente de concentración de este término (IEH), ordenando a los individuos por alguna de sus características, como el ingreso, se puede establecer si la falta de equidad horizontal tiene un sesgo hacia algún grupo, ricos o pobres, por ejemplo. Si el valor del IEH es cero existe equidad horizontal, si es positivo se favorece a los que más tienen, y en caso de ser negativo lo contrario.

**Fuente:** Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Van Doorslaer y Masseria (2004).



## Nota técnica 8 Índice de desarrollo relativo al género (IDG)

Mientras el IDH mide el progreso medio en desarrollo humano para todas las personas, el IDG ajusta el progreso medio para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en los siguientes aspectos:

- Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
- Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria.
- Un nivel de vida decoroso, medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo (en dólares PPC).

El cálculo del IDG se realiza en tres etapas. Primero se calculan los índices masculino y femenino para cada componente según la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Después los índices masculinos y femeninos de cada componente se combinan en un índice llamado "índice igualmente distribuido", que penaliza las diferencias entre los grados de adelanto de hombres y mujeres y se calcula mediante la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice igualmente distribuido} = \left\{ \left[ \text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1-\varepsilon}) \right] + \left[ \text{proporción de población masculina (índice masculino}^{1-\varepsilon}) \right] \right\}^{1-\varepsilon}$$

$\varepsilon$  mide la aversión a la desigualdad. En el IDG se utiliza  $\varepsilon = 2$ .

En consecuencia, la ecuación general es:

$$\text{Índice igualmente distribuido} = \left\{ \left[ \text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1}) \right] + \left[ \text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1}) \right] \right\}^{-1}$$

Esta fórmula arroja la media armónica de los índices masculino y femenino.

Por último, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.

Los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD son:

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer. Mujeres (años)	87.5	27.5
Esperanza de vida al nacer. Hombres (años)	82.5	22.5
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta de matriculación combinada (%)	100	0
Estimación del ingreso obtenido (dólares PPC)	40,000	100

### ¿Por qué se adopta $\varepsilon = 2$ en el cálculo del IDG?

El valor de  $\varepsilon$  refleja la magnitud de la penalidad por la desigualdad de género. Cuanto mayor sea su valor, más severamente es penalizada una sociedad por tener desigualdades.

Si  $\varepsilon = 0$ , no se penaliza la desigualdad de género (en este caso, el IDG tendría el mismo valor que el IDH). A medida que  $\varepsilon$  va aumentando hacia el infinito, se asigna una ponderación cada vez mayor al grupo menos adelantado. El valor de  $\varepsilon = 2$  asigna una penalidad moderada a la desigualdad de género.

A continuación se muestra un ejemplo del cálculo del IDG con datos del estado de México correspondientes a 2006.

### 1. Cálculo del índice de salud igualmente distribuido

Primero se calculan en forma separada los índices de progreso en esperanza de vida de mujeres y hombres, utilizando los valores de referencia propuestos por el PNUD:

#### MUJERES

Esperanza de vida: 77.98 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{77.98 - 27.5}{87.5 - 27.5} = 0.8413$$

#### HOMBRES

Esperanza de vida: 72.93 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{72.93 - 22.5}{82.5 - 22.5} = 0.8404$$

A continuación se combinan los índices masculino y femenino para crear el índice de salud igualmente distribuido, utilizando la fórmula general para índices igualmente distribuidos.

**MUJERES** Proporción de la población: 0.5019

Índice de esperanza de vida: 0.8413

**HOMBRES** Proporción de la población: 0.4981

Índice de esperanza de vida: 0.8404

Índice de salud

$$\text{índice de salud igualmente distribuido} = \left\{ \left[ 0.5019 (0.8413)^{-1} \right] + \left[ 0.4981 (0.8404)^{-1} \right] \right\}^{-1} = 0.8409$$

### 2. Cálculo del índice de educación igualmente distribuido

Se calculan por separado, para mujeres y hombres, los índices para la tasa de alfabetización de adultos (IAA) y para la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria (IM). El cálculo de esos índices es directo, dado que los indicadores utilizados ya están normalizados entre 0 y 100.

## Nota técnica 8 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) (continuación)

**MUJERES** Tasa de alfabetización de adultos: 93.38%  
Índice de alfabetización de adultos (IAA): 0.9338  
Tasa bruta de matriculación: 71.92%  
Índice de matriculación (IM): 0.7192

**HOMBRES** Tasa de alfabetización de adultos: 96.56%  
Índice de alfabetización de adultos (IAA): 0.9656  
Tasa bruta de matriculación: 71.22%  
Índice de matriculación (IM): 0.7122

En segundo lugar, se calculan los índices de educación femenina y masculina por separado, usando una ponderación de dos tercios para el índice de alfabetización de adultos y un tercio para el índice de matriculación.

$$\text{Índice de educación} = 2/3 (\text{IAA}) + 1/3 (\text{IM})$$

$$\text{Índice de educación femenina} = 2/3 (0.9338) + 1/3 (0.7192) = 0.8623$$

$$\text{Índice de educación masculina} = 2/3 (0.9656) + 1/3 (0.7122) = 0.8811$$

Finalmente, se combinan los índices de educación femenina y masculina para crear el índice de educación igualmente distribuido:

**MUJERES** Proporción de la población: 0.5019  
Índice de educación: 0.8623

**HOMBRES** Proporción de la población: 0.4981  
Índice de educación: 0.8811

$$\begin{aligned} \text{Índice de educación} \\ \text{igualmente distribuido} &= \{[0.5019 (0.8623)^{-1}] + [0.4981 (0.8811)^{-1}]\}^{-1} \\ &= 0.8716 \end{aligned}$$

### 3. Cálculo del índice de ingreso igualmente distribuido

En primer lugar, se estima el ingreso proveniente del trabajo (en dólares PPC) de hombres y mujeres (en la nota técnica 9 se especifican los detalles de este cálculo).

El siguiente paso consiste en calcular el índice de ingreso para cada sexo. De la misma forma en que se construyen en el IDH, se utiliza el logaritmo del ingreso estimado proveniente del trabajo (en dólares PPC):

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log (\text{valor efectivo}) - \log (\text{valor mínimo})}{\log (\text{valor máximo}) - \log (\text{valor mínimo})}$$

**MUJERES**  
Estimación del ingreso proveniente del trabajo (en dólares PPC): 5,066  
$$\text{Índice de ingreso mujeres} = \frac{\log (5,066) - \log (100)}{\log (40,000) - \log (100)} = 0.6551$$

**HOMBRES**  
Estimación del ingreso proveniente del trabajo (en dólares PPC): 10,073  
$$\text{Índice de ingreso hombres} = \frac{\log (10,073) - \log (100)}{\log (40,000) - \log (100)} = 0.7698$$

Posteriormente, los índices de ingreso femenino y masculino se combinan para crear el índice de ingreso igualmente distribuido:

**MUJERES** Proporción de la población: 0.5019  
Índice de ingreso: 0.6551

**HOMBRES** Proporción de la población: 0.4981  
Índice de ingreso: 0.7698

$$\begin{aligned} \text{Índice de ingreso} \\ \text{igualmente distribuido} &= \{[0.5019 (0.6551)^{-1}] + [0.4981 (0.7698)^{-1}]\}^{-1} \\ &= 0.7076 \end{aligned}$$

### 4. Cálculo del IDG

El IDG se calcula como el promedio simple de los tres índices componentes: el índice de salud igualmente distribuido, el índice de educación igualmente distribuido y el índice de ingreso igualmente distribuido.

$$\begin{aligned} \text{IDG} &= 1/3 (\text{índice de salud}) + 1/3 (\text{índice de educación}) \\ &\quad + 1/3 (\text{índice de ingreso}) \\ &= 1/3 (0.8409) + 1/3 (0.8716) + 1/3 (0.7076) = 0.8067 \end{aligned}$$

## Nota técnica 9 Estimación del ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres

Para ejemplificar la estimación del ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres se utilizan datos del estado de Aguascalientes correspondientes a 2006.

### 1. Cálculo de la proporción del total de salarios que corresponde a las mujeres

Debido a la mínima frecuencia con que se dispone de información estadística sobre los salarios en zonas rurales y en el sector paralelo o no estructurado (informal), en el *Informe sobre Desarrollo Humano* mundial se utilizan salarios no agrícolas y se parte del supuesto de que la proporción entre salarios para mujeres y para hombres en el sector no agrícola se aplica al resto de la economía. La proporción que corresponde a las mujeres en el total de los salarios se calcula utilizando la proporción del salario no agrícola femenino respecto del salario no agrícola masculino, así como los porcentajes que corresponden a hombres y mujeres en la población económicamente activa. Para los países en que no se dispone de datos sobre la proporción del salario no agrícola femenino respecto del masculino, se utiliza un valor de 0.75. En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía proporcionó a la ODH los salarios no agrícolas femeninos y masculinos de cada entidad federativa. De esta forma es posible calcular la proporción del salario no agrícola femenino respecto del salario no agrícola masculino para cada estado.

Proporción de salarios no agrícolas femeninos y masculinos

$$(W_f/W_m) = 0.96$$

Proporción de mujeres en la población económicamente activa

$$(PEA_f) = 37.06\%$$

Proporción de hombres en la población económicamente activa

$$(PEA_m) = 62.94\%$$

Proporción del total de salarios correspondiente a las mujeres:

$$(S_f) = \frac{(W_f/W_m) (PEA_f)}{[(W_f/W_m) (PEA_f)] + PEA_m} = \frac{(0.96) (37.06)}{[(0.96) (37.06)] + 62.94} = 0.3611$$

### 2. Cálculo del ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres (en dólares PPC)

Para este cálculo es preciso suponer que la participación femenina en el total de salarios es igual a la participación femenina en el PIB.

Proporción del total de salarios correspondiente a las mujeres

$$(S_f) = 0.3611$$

Total del PIB (dólares PPC) (Y) = 14,088,659,968

Población femenina ( $N_f$ ) = 557,558

Estimación del ingreso proveniente del trabajo de las mujeres (dólares PPC) ( $Y_f$ ):

$$= \frac{S_f * Y}{N_f} = \frac{(0.3611) (14,088,659,968)}{557,558} = 9,097$$

Población masculina ( $N_m$ ) = 530,447

Estimación del ingreso proveniente del trabajo de hombres (dólares PPC) ( $Y_m$ ):

$$= \frac{Y - S_f * Y}{N_m} = \frac{14,088,659,968 - [(0.3611) (14,088,659,968)]}{530,447} = 16,998$$

## Nota técnica 10 Índice de potenciación de género (IPG)

Para el cálculo de este índice se evalúan tres dimensiones descritas a continuación con sus respectivas variables de medición:

- *Participación política y poder de toma de decisiones.*  
Porcentaje de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios.
- *Participación económica en términos del poder para tomar decisiones en puestos altos del ámbito laboral.*  
Porcentaje de mujeres y hombres en cargos de altos funcionarios y directivos.  
Porcentaje de mujeres y hombres en puestos de profesionales y técnicos.
- *Poder sobre los recursos económicos.*  
Ingreso estimado proveniente del trabajo femenino.  
Ingreso estimado proveniente del trabajo masculino.

Para cada una de las variables de las tres dimensiones se calcula un porcentaje equivalente igualmente distribuido (PEID), mediante la fórmula:

$$\text{PEID} = \{\alpha(\text{índice femenino})^{1-c} + (1 - \alpha)(\text{índice masculino})^{1-c}\}^{1/1-c}$$

Donde  $\alpha$  representa la proporción de población femenina y  $c$  mide la aversión a la desigualdad<sup>1</sup>.

Después de calcular el PEID, tanto en la esfera de la representación parlamentaria como en la esfera de la participación económica, se indizan los resultados dividiendo cada PEID entre 50. Se utiliza la indización porque en una sociedad ideal, donde ambos sexos tuvieran iguales facultades, las variables del IPG serían iguales a 50%.

En la esfera de la participación económica, se promedian (sin ponderación) los dos PEID indizados, y de esta forma se obtiene el PEID para esta dimensión.

En la dimensión del ingreso se lleva a cabo una estimación siguiendo el mismo procedimiento que se utiliza para el IDG.<sup>2</sup> Una vez obtenidos los índices de ingreso para cada sexo se calcula el PEID de esta dimensión. Finalmente, el cálculo del IPG es el promedio simple de los PEID de las tres dimensiones.

A continuación se ilustra el cálculo del IPG usando datos de 2006 del estado de Tabasco.

### 1. Cálculo del PEID de participación política y poder para tomar decisiones

El PEID de representación parlamentaria mide el empoderamiento relativo de la mujer en términos de su participación política. El PEID se calcula usando las proporciones femenina y masculina de la población total y las proporciones de mujeres y hombres en escaños parlamentarios, de acuerdo con la siguiente fórmula general:

**MUJERES**      Porcentaje de la población: 50.55  
Participación parlamentaria: 22.86%

**HOMBRES**      Porcentaje de la población: 49.45  
Participación parlamentaria: 77.14%

$$\begin{aligned} \text{PEID de} \\ \text{participación política} &= \{[0.5055 (22.86)^{-1}] + [0.4945 (77.14)^{-1}]\}^{-1} \\ &= 35.06 \end{aligned}$$

Posteriormente este PEID inicial es indizado con un valor ideal de 50%.

$$\text{Al indizar el PEID de representación política} = 35.06 / 50 = 0.7011$$

### 2. Cálculo del PEID de participación económica y poder para tomar decisiones

Utilizando la fórmula general, se calculan los PEID masculino y femenino de trabajadores en puestos de altos funcionarios y directivos, y otro para las proporciones de mujeres y hombres en puestos de profesionales y técnicos. El promedio simple de las dos medidas proporciona el PEID de esta esfera.

**MUJERES**      Porcentaje de la población: 50.55  
Porcentaje altas funcionarias y directivas: 25.93%  
Porcentaje de profesionistas y técnicos: 40.49%

**HOMBRES**      Porcentaje de la población: 49.45  
Porcentaje altos funcionarios y directivos: 74.07%  
Porcentaje de profesionistas y técnicos: 59.51%

$$\begin{aligned} \text{PEID de altos} \\ \text{funcionarios y directivos} &= \{[0.5055 (25.93)^{-1}] + [0.4945 (74.07)^{-1}]\}^{-1} \\ &= 38.21 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Indizando el PEID de altos funcionarios y directivos} &= 38.21/ \\ 50 &= 0.7642 \end{aligned}$$

1 El PNUD lo estable en  $c = 2$ .

2 Para el IPG, el índice de ingreso se basa en valores y no en logaritmos, como se hace en el IDG.

$$\text{PEID para profesionistas y técnicos} = \{[0.5055 (40.49)^{-1}] + [0.4945 (59.51)^{-1}]\}^{-1} = 48.09$$

$$\text{Indizando el PEID de profesionistas y técnicos} = 48.09 / 50 = 0.9618$$

Los dos PEID indizados se promedian para obtener el PEID de participación económica:

$$\text{PEID de participación económica} = (0.7642 + 0.9618) / 2 = 0.8630$$

### 3. Cálculo del PEID del poder sobre los recursos económicos

El ingreso (en dólares PPC) estimado de mujeres y hombres se calcula por separado y después se indiza con los parámetros establecidos, como el IDH y el IDG. Para el IPG, sin embargo, el índice de ingreso está basado en valores y no en logaritmos del ingreso estimado.

**MUJERES** Porcentaje de la población: 50.55  
Ingreso estimado (dólares PPC): 3,640  
Índice de ingreso =  $(3,640 - 100) / (40,000 - 100) = 0.0887$

**HOMBRES** Porcentaje de la población: 49.45  
Ingreso estimado (dólares PPC): 10,411  
Índice de ingreso =  $(10,411 - 100) / (40,000 - 100) = 0.2584$

Los índices femenino y masculino se combinan para crear el PEID:

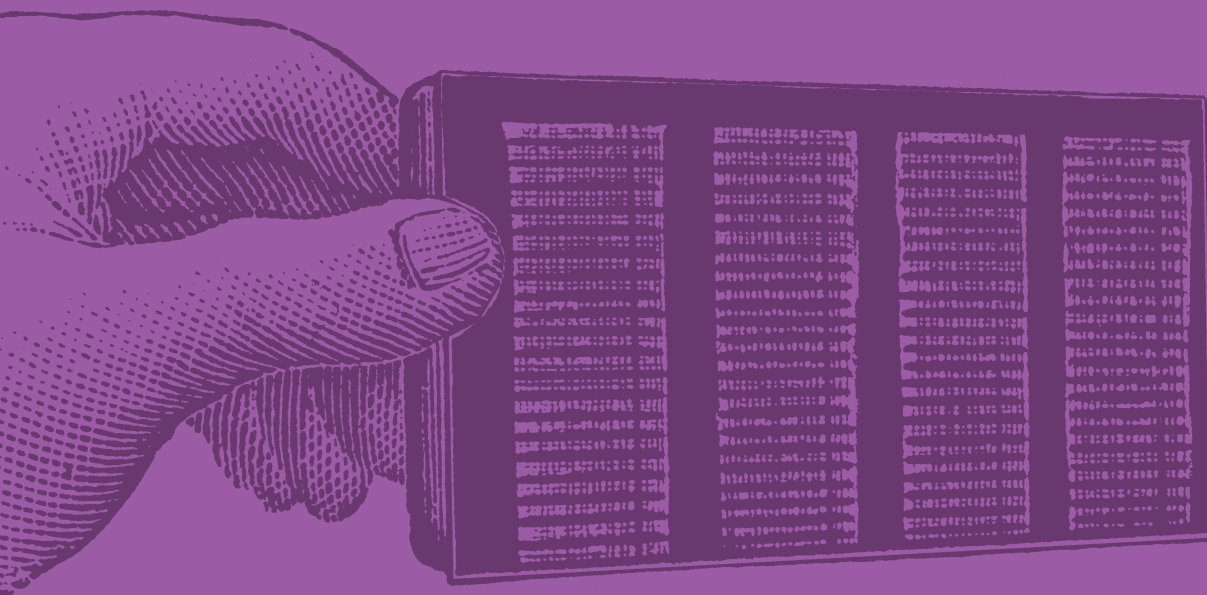
PEID del poder sobre los recursos económicos =  $\{[0.5055 (0.0887)^{-1}] + [0.4945 (0.2584)^{-1}]\}^{-1} = 0.1314$

### 4. Cálculo del IPG

Una vez que se han calculado los PEID de cada una de las tres dimensiones, el IPG se obtiene con el promedio simple de las tres esferas:

$$\text{IPG} = (0.7011 + 0.8630 + 0.1314) / 3 = 0.5652$$

# Apéndice estadístico



Cuadro A1 Índice de desarrollo humano (IDH)

	Esperanza de vida al nacer (años) 2006	Tasa de alfabetización de adultos (%) 2006 <sup>a</sup>	Tasa bruta de matriculación (de educación primaria, secundaria y terciaria) (%) 2006 <sup>b</sup>	PIB per cápita 2006 en dólares PPC	Índice de salud 2006*	Índice de educación 2006*	Índice de ingreso 2006*	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2006*	Clasificación según PIB per cápita (en dólares PPC 2006) menos clasificación según IDH 2006 <sup>c</sup>
AGUASCALIENTES	75.07	95.94	73.83	12,949	0.8345	0.8857	0.8118	0.8440	2
BAJA CALIFORNIA	75.72	97.03	74.78	13,738	0.8453	0.8961	0.8216	0.8544	2
BAJA CALIFORNIA SUR	75.69	96.55	79.00	13,142	0.8448	0.9070	0.8142	0.8553	5
CAMPECHE	74.76	89.15	71.51	17,662	0.8294	0.8327	0.8636	0.8419	-7
COAHUILA	74.58	96.86	74.33	14,361	0.8263	0.8935	0.8290	0.8496	0
COLIMA	75.26	93.70	71.85	10,356	0.8376	0.8642	0.7745	0.8254	0
CHIAPAS	73.69	79.42	71.66	4,126	0.8116	0.7683	0.6209	0.7336	0
CHIHUAHUA	75.46	95.68	73.83	15,324	0.8410	0.8840	0.8399	0.8549	0
DISTRITO FEDERAL	75.79	97.50	89.52	27,072	0.8465	0.9484	0.9348	0.9099	0
DURANGO	74.22	95.29	73.48	9,399	0.8203	0.8802	0.7583	0.8196	-1
GUANAJUATO	75.09	89.91	68.11	7,724	0.8348	0.8265	0.7255	0.7956	-2
GUERRERO	73.13	80.67	72.42	5,624	0.8021	0.7792	0.6726	0.7513	-2
HIDALGO	74.52	87.73	77.32	6,005	0.8254	0.8426	0.6835	0.7838	-1
JALISCO	75.07	94.68	69.46	10,071	0.8345	0.8628	0.7698	0.8224	0
ESTADO DE MÉXICO	75.45	94.90	71.57	7,560	0.8409	0.8712	0.7219	0.8113	4
MICHOACÁN	74.44	87.89	69.88	5,913	0.8240	0.8188	0.6809	0.7746	-1
MORELOS	75.61	92.16	75.69	9,091	0.8435	0.8667	0.7527	0.8210	1
NAYARIT	74.75	92.18	72.54	6,465	0.8292	0.8563	0.6958	0.7938	2
NUEVO LEÓN	75.16	97.37	74.53	19,500	0.8361	0.8976	0.8801	0.8713	0
OAXACA	73.91	82.06	75.88	4,746	0.8152	0.8000	0.6442	0.7531	1
PUEBLA	74.84	87.41	73.76	7,447	0.8307	0.8286	0.7194	0.7929	-3
QUERÉTARO	75.14	92.25	72.85	12,434	0.8357	0.8578	0.8050	0.8328	-1
QUINTANA ROO	75.98	93.46	66.49	14,933	0.8496	0.8447	0.8355	0.8433	-4
SAN LUIS POTOSÍ	74.85	90.55	71.84	8,601	0.8308	0.8432	0.7435	0.8058	-2
SINALOA	74.36	93.70	76.62	7,962	0.8227	0.8800	0.7306	0.8111	1
SONORA	74.96	96.45	77.40	12,966	0.8327	0.9010	0.8120	0.8486	2
TABASCO	74.31	91.57	77.81	6,989	0.8218	0.8698	0.7088	0.8001	2
TAMAULIPAS	74.82	95.62	75.01	11,626	0.8303	0.8875	0.7938	0.8372	1
TLAXCALA	75.62	93.65	73.85	5,381	0.8436	0.8705	0.6652	0.7931	6
VERACRUZ	73.57	86.43	72.87	6,536	0.8095	0.8191	0.6976	0.7754	-4
YUCATÁN	74.84	89.34	70.95	8,470	0.8307	0.8321	0.7409	0.8012	-2
ZACATECAS	75.36	93.16	69.97	5,990	0.8394	0.8543	0.6831	0.7922	1
<b>NACIONAL</b>	<b>74.80</b>	<b>91.93</b>	<b>73.92</b>	<b>10,583</b>	<b>0.8301</b>	<b>0.8593</b>	<b>0.7781</b>	<b>0.8225</b>	

a. Cifra estimada por complemento a partir de la población analfabeta de 15 años y más. Se supone la no existencia de valores no especificados (ver nota metodológica).

b. Corresponde a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles primaria, secundaria, secundaria para trabajadores, capacitación para el trabajo, profesional técnico, bachillerato, técnico superior, licenciatura y posgrado (ver nota metodológica).

c. Una cifra positiva indica que la clasificación según el IDH es más alta que la clasificación según el PIB per cápita (en dólares PPC).

\* Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente:

Columna 1: Conapo (2006a).

Columna 2: Cálculos con base en datos relativos al rezago educativo estimado por el INEA; y datos sobre la población de 15 años o más del Conapo (2006c).

Columna 3: Cálculos con base en datos relativos a las personas inscritas al inicio del ciclo escolar 2005-2006 de la SEP (2006); y datos sobre la población entre 6 y 22 años del Conapo (2006c).

Columna 4: Cálculos con base en datos sobre producto interno bruto (PIB) en pesos a precios de 1993, del Inegi a; datos sobre el índice de precios implícitos (IPI) de 2006, del Inegi b; datos sobre la población total del Conapo (2006c); y datos sobre el factor de conversión de moneda local a dólares PPC de 2006 del Banco Mundial (2009b).

Columna 5: Cálculos con base en datos de la columna 1;

Columna 6: Cálculos con base en datos de las columnas 2 y 3;

Columna 7: Cálculos con base en datos de la columna 4;

Columna 8: Cálculos con base en datos de las columnas 5 a 7 (ver detalles en nota técnica 1);

Columna 9: Cálculos con base en datos de las columnas 4 y 8.



Cuadro A2 Índice de desarrollo relativo al género (IDG)

	Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2006*		Esperanza de vida al nacer (años) 2006		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2006 <sup>a</sup>		Tasa bruta de matriculación (de educación primaria, secundaria y terciaria) (%) 2006 <sup>b</sup>		Estimación del ingreso proveniente del trabajo por género (en dólares PPC) 2006 <sup>c</sup>		Clasificación según IDH 2006 menos clasificación según IDG 2006 <sup>d</sup>
	Clasificación	Valor	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
AGUASCALIENTES	8	0.8402	77.25	72.89	95.64	96.28	74.22	73.43	9,097	16,998	0
BAJA CALIFORNIA	3	0.8518	78.19	73.25	96.69	97.37	75.84	73.76	10,188	17,025	2
BAJA CALIFORNIA SUR	4	0.8509	78.18	73.20	96.27	96.82	80.64	77.49	8,704	17,205	-1
CAMPECHE	10	0.8349	77.11	72.42	87.54	90.83	70.99	72.02	10,524	24,862	0
COAHUILA	7	0.8446	76.95	72.20	96.75	96.96	74.48	74.18	9,403	19,302	-1
COLIMA	13	0.8208	77.78	72.73	93.69	93.71	72.89	70.85	6,923	13,767	0
CHIAPAS	32	0.7167	76.06	71.33	74.92	84.28	69.68	73.63	1,843	6,460	0
CHIHUAHUA	5	0.8500	77.72	73.20	95.58	95.79	75.21	72.51	9,963	20,520	-1
DISTRITO FEDERAL	1	0.9078	78.31	73.28	96.67	98.45	89.30	89.74	20,815	33,747	0
DURANGO	16	0.8119	76.50	71.94	95.33	95.25	74.15	72.82	5,534	13,372	0
GUANAJUATO	22	0.7889	77.38	72.80	88.69	91.36	67.19	69.05	4,828	10,873	0
GUERRERO	30	0.7444	75.46	70.80	77.97	83.75	72.07	72.77	3,486	7,900	1
HIDALGO	27	0.7788	76.94	72.11	85.74	90.01	77.07	77.58	4,030	8,120	0
JALISCO	14	0.8183	77.38	72.75	94.42	94.98	69.77	69.17	7,001	13,236	0
ESTADO DE MÉXICO	17	0.8067	77.98	72.93	93.38	96.56	71.92	71.22	5,066	10,073	0
MICHOACÁN	28	0.7691	76.68	72.21	87.31	88.57	69.47	70.29	3,902	8,080	1
MORELOS	15	0.8148	78.19	73.03	91.05	93.42	76.40	74.98	5,698	12,642	0
NAYARIT	24	0.7870	77.00	72.49	92.23	92.14	74.27	70.86	3,970	8,977	-1
NUEVO LEÓN	2	0.8665	77.64	72.69	97.08	97.67	74.27	74.78	12,857	26,051	0
OAXACA	31	0.7427	76.30	71.52	78.31	86.43	74.62	77.15	2,616	7,051	-1
PUEBLA	23	0.7882	77.42	72.27	84.85	90.36	73.58	73.93	5,033	10,022	2
QUERÉTARO	12	0.8291	77.63	72.65	90.64	94.06	72.52	73.18	8,716	16,302	0
QUINTANA ROO	9	0.8396	78.29	73.67	92.17	94.73	66.82	66.17	10,383	19,341	0
SAN LUIS POTOSÍ	19	0.8002	77.21	72.49	89.58	91.64	71.60	72.08	5,565	11,795	0
SINALOA	18	0.8055	76.56	72.16	94.12	93.25	77.97	75.32	5,118	10,764	0
SONORA	6	0.8453	77.50	72.42	96.50	96.40	78.46	76.39	9,278	16,550	1
TABASCO	21	0.7890	76.56	72.05	89.97	93.29	77.01	78.59	3,640	10,411	0
TAMAULIPAS	11	0.8325	77.24	72.40	95.24	96.03	75.72	74.33	7,730	15,514	0
TLAXCALA	25	0.7867	77.93	73.30	92.18	95.29	73.95	73.76	3,388	7,476	-1
VERACRUZ	29	0.7663	76.01	71.14	84.33	88.80	72.41	73.34	3,701	9,560	-1
YUCATÁN	20	0.7967	77.22	72.47	87.83	90.93	70.31	71.56	5,740	11,222	0
ZACATECAS	26	0.7822	77.66	73.06	92.95	93.40	69.86	70.07	3,292	8,852	0
<b>NACIONAL</b>		<b>0.8172</b>	<b>77.21</b>	<b>72.40</b>	<b>90.60</b>	<b>93.39</b>	<b>73.84</b>	<b>73.99</b>	<b>6,911</b>	<b>14,365</b>	

a. Cifra estimada por complemento a partir de la población analfabeta de 15 años y más. Se supone la no existencia de valores no especificados (ver nota metodológica).

b. Corresponde a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles primaria, secundaria, secundaria para trabajadores, capacitación para el trabajo, profesional técnico, bachillerato, técnico superior, licenciatura y posgrado (ver nota metodológica).

c. Ver detalles en nota técnica 9.

d. Una cifra positiva indica que la clasificación según el IDG es más alta que la clasificación según el IDH.

\* Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente:

Columna 1: Determinado sobre la base de los valores del IDG de la columna 2.

Columna 2: Cálculo con base en las columnas 3 a 10 (ver detalles en nota técnica 8).

Columnas 3 y 4: Conapo (2006a).

Columnas 5 y 6: Cálculos con base en datos relativos al rezago educativo estimado por el INEA; y datos sobre la población de hombres y mujeres del Conapo (2006c).

Columnas 7 y 8: Cálculos con base en datos relativos a las personas inscritas al inicio del ciclo escolar 2005-2006 de la SEP (2006); y datos sobre la población de hombres y mujeres del Conapo (2006c).

Columnas 9 y 10: Cálculos con base en datos sobre producto interno bruto (PIB) en pesos a precios de 1993, de Inegi (2006b); datos sobre el índice de precios implícitos (IPI) de 2006, del Inegi b; datos sobre la población de hombres y mujeres del Conapo (2006c); datos sobre el factor de conversión de moneda local a dólares PPC de 2006 del Banco Mundial (2009b); datos sobre la Población Económicamente Activa de Inegi (2006a); y datos sobre salarios no agrícolas para hombres y mujeres de Inegi c (ver nota técnica 9).

Columna 11: Determinada sobre la base de las clasificaciones del IDH del cuadro A1 y de la columna 1.

Cuadro A3 Índice de potenciación de género (IPG)

	Índice de potenciación de género (IPG) 2006*		Participación política 2006 (escaños parlamentarios)		Participación en puestos ejecutivos, altos funcionarios y directivos 2006		Participación en puestos de profesionistas y técnicos 2006		Relación de los ingresos estimados de las mujeres con respecto de los hombres <sup>a</sup>
	Clasificación	Valor	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	
AGUASCALIENTES	23	0.5260	11.11	88.89	28.32	71.68	46.59	53.41	0.53
BAJA CALIFORNIA	28	0.4985	8.00	92.00	25.44	74.56	40.29	59.71	0.60
BAJA CALIFORNIA SUR	2	0.7182	38.10	61.90	32.03	67.97	36.22	63.78	0.50
CAMPECHE	3	0.6924	31.43	68.57	26.25	73.75	36.52	63.48	0.42
COAHUILA	31	0.4665	8.57	91.43	18.49	81.51	37.63	62.37	0.48
COLIMA	9	0.6155	24.00	76.00	27.48	72.52	42.27	57.73	0.50
CHIAPAS	29	0.4772	15.00	85.00	28.12	71.88	35.29	64.71	0.27
CHIHUAHUA	4	0.6686	24.24	75.76	36.98	63.02	35.86	64.14	0.48
DISTRITO FEDERAL	1	0.7990	33.33	66.67	27.74	72.26	41.99	58.01	0.62
DURANGO	32	0.4269	8.00	92.00	18.56	81.44	46.87	53.13	0.41
GUANAJUATO	27	0.5023	19.44	80.56	15.27	84.73	41.61	58.39	0.44
GUERRERO	14	0.5685	19.57	80.43	38.62	61.38	50.50	49.50	0.43
HIDALGO	10	0.6146	27.59	72.41	32.73	67.27	44.02	55.98	0.49
JALISCO	25	0.5167	15.00	85.00	21.56	78.44	41.54	58.46	0.53
ESTADO DE MÉXICO	26	0.5139	14.67	85.33	30.29	69.71	35.03	64.97	0.50
MICHOACÁN	20	0.5443	17.50	82.50	34.07	65.93	47.38	52.62	0.48
MORELOS	30	0.4724	10.00	90.00	28.57	71.43	37.72	62.28	0.45
NAYARIT	7	0.6324	26.67	73.33	40.70	59.30	47.88	52.12	0.44
NUEVO LEÓN	5	0.6643	26.19	73.81	21.58	78.42	33.64	66.36	0.49
OAXACA	12	0.6000	28.57	71.43	30.66	69.34	43.04	56.96	0.36
PUEBLA	8	0.6193	29.27	70.73	25.86	74.14	49.50	50.50	0.50
QUERÉTARO	22	0.5261	12.00	88.00	26.58	73.42	45.56	54.44	0.53
QUINTANA ROO	6	0.6630	24.00	76.00	35.31	64.69	34.98	65.02	0.53
SAN LUIS POTOSÍ	18	0.5489	14.81	85.19	37.47	62.53	51.01	48.99	0.47
SINALOA	24	0.5257	15.00	85.00	26.98	73.02	46.29	53.71	0.47
SONORA	16	0.5535	12.90	87.10	29.99	70.01	41.70	58.30	0.56
TABASCO	15	0.5652	22.86	77.14	25.93	74.07	40.49	59.51	0.34
TAMAULIPAS	19	0.5476	15.63	84.38	27.57	72.43	35.76	64.24	0.50
TLAXCALA	21	0.5362	15.63	84.38	40.53	59.47	46.89	53.11	0.45
VERACRUZ	13	0.5731	26.00	74.00	23.56	76.44	40.35	59.65	0.38
YUCATÁN	17	0.5526	20.00	80.00	24.42	75.58	36.63	63.37	0.51
ZACATECAS	11	0.6065	26.67	73.33	32.39	67.61	48.18	51.82	0.36
<b>NACIONAL</b>		<b>0.6152</b>	<b>24.84</b>	<b>75.16</b>	<b>27.32</b>	<b>72.68</b>	<b>40.37</b>	<b>59.63</b>	<b>0.48</b>

a. Cociente del ingreso estimado de las mujeres sobre el ingreso estimado de los hombres (ver nota técnica 9).

\* Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

**Fuente:**

Columna 1: Determinado a partir de los valores del IPG de la columna 2.

Columna 2: Cálculo con base en datos de las columnas 3 a 8 (ver nota técnica 10).

Columnas 3 y 4: Para el periodo 2000-2003 los datos se obtuvieron en las páginas de internet del congreso local de cada entidad; para el periodo 2004-2006 los datos de los congresos locales de cada entidad fueron proporcionados a la OIDH, PNUD México, por Inmujeres; los datos nacionales se obtuvieron de las páginas de internet del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

Columnas 5, 6, 7 y 8: Cálculo con base en datos relativos a grupos de ocupación del Inegi (2006b).

Columna 9: Cálculos realizados con base en los datos de las columnas 9 y 10 del Cuadro A2.

Cuadro A4 Población por entidad federativa, 2006

	Población total			Población de 15 años y más			Población entre 6 y 22 años de edad		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	1,088,005	530,447	557,558	732,611	345,190	387,421	387,601	194,825	192,776
BAJA CALIFORNIA	2,907,896	1,509,656	1,398,240	2,099,197	1,051,408	1,047,789	921,847	474,063	447,784
BAJA CALIFORNIA SUR	523,572	273,364	250,208	379,755	193,906	185,849	166,316	86,431	79,885
CAMPECHE	768,222	382,486	385,736	537,135	262,199	274,936	273,205	137,904	135,301
COAHUILA	2,545,081	1,274,624	1,270,457	1,783,011	873,517	909,494	845,509	432,518	412,991
COLIMA	577,575	289,689	287,886	416,559	201,623	214,936	191,992	98,016	93,976
CHIAPAS	4,362,413	2,156,679	2,205,734	2,822,220	1,355,478	1,466,742	1,714,461	860,193	854,268
CHIHUAHUA	3,292,339	1,671,815	1,620,524	2,321,519	1,139,962	1,181,557	1,082,048	554,472	527,576
DISTRITO FEDERAL	8,822,349	4,268,735	4,553,614	6,772,268	3,171,578	3,600,690	2,536,425	1,285,407	1,251,018
DURANGO	1,531,298	755,214	776,084	1,039,386	498,067	541,319	551,619	279,273	272,346
GUANAJUATO	4,968,208	2,380,063	2,588,145	3,334,204	1,532,127	1,802,077	1,823,854	902,634	921,220
GUERRERO	3,152,533	1,527,121	1,625,412	2,044,586	953,375	1,091,211	1,225,433	612,396	613,037
HIDALGO	2,382,691	1,150,686	1,232,005	1,642,016	763,703	878,313	847,842	422,729	425,113
JALISCO	6,843,469	3,369,892	3,473,577	4,787,373	2,272,065	2,515,308	2,352,756	1,188,322	1,164,434
ESTADO DE MÉXICO	14,227,630	7,086,874	7,140,756	10,105,296	4,830,266	5,275,030	4,733,079	2,393,702	2,339,377
MICHOACÁN	4,003,680	1,927,190	2,076,490	2,723,450	1,258,245	1,465,205	1,481,909	733,958	747,951
MORELOS	1,634,731	798,792	835,939	1,164,419	543,969	620,450	549,590	276,328	273,262
NAYARIT	961,381	479,065	482,316	671,972	326,911	345,061	336,743	171,402	165,341
NUEVO LEÓN	4,279,990	2,154,985	2,125,005	3,097,282	1,528,046	1,569,236	1,338,854	685,060	653,794
OAXACA	3,553,032	1,706,379	1,846,653	2,376,241	1,096,666	1,279,575	1,345,200	671,005	674,195
PUEBLA	5,479,856	2,651,431	2,828,425	3,703,934	1,717,634	1,986,300	1,984,675	991,929	992,746
QUERÉTARO	1,628,739	798,206	830,533	1,129,518	532,320	597,198	578,844	288,818	290,026
QUINTANA ROO	1,175,475	596,987	578,488	823,679	416,157	407,522	407,353	208,456	198,897
SAN LUIS POTOSÍ	2,448,749	1,193,261	1,255,488	1,652,249	780,353	871,896	890,387	447,104	443,283
SINALOA	2,638,052	1,329,057	1,308,995	1,860,232	911,219	949,013	905,783	463,748	442,035
SONORA	2,438,807	1,236,821	1,201,986	1,721,226	853,340	867,886	800,931	411,102	389,829
TABASCO	2,017,710	997,790	1,019,920	1,391,337	672,218	719,119	734,392	368,724	365,668
TAMAULIPAS	3,076,329	1,539,764	1,536,565	2,200,493	1,072,433	1,128,060	990,259	505,263	484,996
TLAXCALA	1,089,107	531,033	558,074	746,058	351,684	394,374	387,234	195,083	192,151
VERACRUZ	7,221,618	3,494,063	3,727,555	5,046,449	2,362,943	2,683,506	2,507,383	1,263,000	1,244,383
YUCATÁN	1,850,434	921,382	929,052	1,324,781	644,514	680,267	632,904	322,043	310,861
ZACATECAS	1,383,311	671,091	712,220	938,423	440,488	497,935	504,741	251,547	253,194
<b>NACIONAL</b>	<b>104,874,282</b>	<b>51,654,642</b>	<b>53,219,640</b>	<b>73,388,879</b>	<b>34,953,604</b>	<b>38,435,275</b>	<b>36,031,169</b>	<b>18,177,455</b>	<b>17,853,714</b>

Fuente: Conapo (2006c).

Cuadro A5 Rezago educativo según sexo y entidad federativa, 2006

	Analfabetas			Sin primaria			Sin secundaria			
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
AGUASCALIENTES	29,740	12,835	16,905	104,745	49,914	54,831	178,215	81,550	96,665	
BAJA CALIFORNIA	62,410	27,678	34,732	283,825	142,390	141,435	494,123	247,355	246,768	
BAJA CALIFORNIA SUR	13,110	6,175	6,935	51,739	26,564	25,175	84,350	44,580	39,770	
CAMPECHE	58,295	24,051	34,244	75,307	37,003	38,304	116,776	55,654	61,122	
COAHUILA	56,066	26,527	29,539	100,101	48,404	51,697	424,247	197,535	226,712	
COLIMA	26,227	12,675	13,552	64,968	31,801	33,167	97,517	47,084	50,433	
CHIAPAS	580,907	213,055	367,852	575,869	292,953	282,916	600,724	296,605	304,119	
CHIHUAHUA	100,284	48,023	52,261	339,018	174,217	164,801	662,470	319,496	342,974	
DISTRITO FEDERAL	169,079	49,176	119,903	491,222	198,227	292,995	1,254,734	560,604	694,130	
DURANGO	48,920	23,639	25,281	182,672	92,188	90,484	275,840	130,233	145,607	
GUANAJUATO	336,287	132,391	203,896	626,635	293,085	333,550	935,736	422,785	512,951	
GUERRERO	395,288	154,906	240,382	268,980	133,761	135,219	437,853	210,321	227,532	
HIDALGO	201,500	76,275	125,225	230,933	115,504	115,429	353,399	166,370	187,029	
JALISCO	254,468	114,005	140,463	784,733	368,430	416,303	1,267,759	591,139	676,620	
ESTADO DE MÉXICO	515,165	166,212	348,953	1,217,076	550,733	666,343	2,368,604	1,111,013	1,257,591	
MICHOACÁN	329,867	143,868	185,999	566,188	268,980	297,208	704,173	323,202	380,971	
MORELOS	91,334	35,816	55,518	148,210	71,038	77,172	250,883	118,220	132,663	
NAYARIT	52,529	25,709	26,820	115,608	59,583	56,025	136,245	66,862	69,383	
NUEVO LEÓN	81,355	35,602	45,753	325,428	151,903	173,525	621,661	285,136	336,525	
OAXACA	426,353	148,776	277,577	394,785	195,780	199,005	577,535	276,655	300,880	
PUEBLA	466,458	165,593	300,865	573,956	275,822	298,134	949,262	444,013	505,249	
QUERÉTARO	87,512	31,611	55,901	145,955	70,818	75,137	273,477	124,909	148,568	
QUINTANA ROO	53,853	21,950	31,903	95,946	46,779	49,167	164,079	79,835	84,244	
SAN LUIS POTOSÍ	156,073	65,243	90,830	269,869	136,647	133,222	391,816	179,397	212,419	
SINALOA	117,270	61,463	55,807	334,606	168,210	166,396	409,449	198,426	211,023	
SONORA	61,131	30,748	30,383	206,072	105,832	100,240	368,487	182,099	186,388	
TABASCO	117,246	45,111	72,135	170,869	83,162	87,707	237,403	111,316	126,087	
TAMAULIPAS	96,308	42,580	53,728	309,998	152,748	157,250	528,701	249,550	279,151	
TLAXCALA	47,375	16,551	30,824	89,732	41,405	48,327	195,401	90,954	104,447	
VERACRUZ	684,962	264,561	420,401	918,014	446,146	471,868	1,127,767	529,956	597,811	
YUCATÁN	141,256	58,450	82,806	261,506	127,561	133,945	273,800	130,615	143,185	
ZACATECAS	64,189	29,088	35,101	209,023	104,970	104,053	257,356	120,525	136,831	
<b>NACIONAL</b>	<b>5,922,817</b>	<b>2,310,343</b>	<b>3,612,474</b>	<b>10,533,588</b>	<b>5,062,558</b>	<b>5,471,030</b>	<b>17,019,842</b>	<b>7,993,994</b>	<b>9,025,848</b>	

Fuente: INEA.

Nota: Se refiere a la población de 15 años o más.

	<b>Rezago total</b>		
	<i><b>Total</b></i>	<i><b>Hombres</b></i>	<i><b>Mujeres</b></i>
	312,700	144,299	168,401
	840,358	417,423	422,935
	149,199	77,319	71,880
	250,378	116,708	133,670
	580,414	272,466	307,948
	188,712	91,560	97,152
	1,757,500	802,613	954,887
	1,101,772	541,736	560,036
	1,915,035	808,007	1,107,028
	507,432	246,060	261,372
	1,898,658	848,261	1,050,397
	1,102,121	498,988	603,133
	785,832	358,149	427,683
	2,306,960	1,073,574	1,233,386
	4,100,845	1,827,958	2,272,887
	1,600,228	736,050	864,178
	490,427	225,074	265,353
	304,382	152,154	152,228
	1,028,444	472,641	555,803
	1,398,673	621,211	777,462
	1,989,676	885,428	1,104,248
	506,944	227,338	279,606
	313,878	148,564	165,314
	817,758	381,287	436,471
	861,325	428,099	433,226
	635,690	318,679	317,011
	525,518	239,589	285,929
	935,007	444,878	490,129
	332,508	148,910	183,598
	2,730,743	1,240,663	1,490,080
	676,562	316,626	359,936
	530,568	254,583	275,985
	<b>33,476,247</b>	<b>15,366,895</b>	<b>18,109,352</b>

Cuadro A6 Alumnos inscritos al inicio de cursos, ciclo escolar 2005-2006

	Primaria			Secundaria			
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
AGUASCALIENTES	156,150	79,886	76,264	64,767	32,155	32,612	
BAJA CALIFORNIA	382,695	196,024	186,671	151,452	76,083	75,369	
BAJA CALIFORNIA SUR	68,029	35,037	32,992	27,779	14,128	13,651	
CAMPECHE	105,032	53,896	51,136	41,968	21,064	20,904	
COAHUILA	336,028	171,576	164,452	142,697	71,894	70,803	
COLIMA	72,351	37,353	34,998	29,934	15,050	14,884	
CHIAPAS	762,096	390,862	371,234	254,102	132,417	121,685	
CHIHUAHUA	439,339	224,908	214,431	170,166	84,508	85,658	
DISTRITO FEDERAL	964,303	490,309	473,994	498,610	254,327	244,283	
DURANGO	223,308	114,576	108,732	90,850	45,211	45,639	
GUANAJUATO	741,732	381,053	360,679	277,745	138,096	139,649	
GUERRERO	548,641	281,585	267,056	186,261	93,106	93,155	
HIDALGO	351,162	179,965	171,197	160,566	80,544	80,022	
JALISCO	898,642	459,753	438,889	370,483	184,952	185,531	
ESTADO DE MÉXICO	1,897,861	969,979	927,882	820,488	412,363	408,125	
MICHOACÁN	610,309	312,207	298,102	234,366	114,603	119,763	
MORELOS	218,867	111,452	107,415	93,581	46,576	47,005	
NAYARIT	130,315	67,232	63,083	54,598	27,313	27,285	
NUEVO LEÓN	509,835	260,901	248,934	218,899	110,588	108,311	
OAXACA	605,168	310,738	294,430	231,198	116,795	114,403	
PUEBLA	802,722	410,834	391,888	321,428	161,444	159,984	
QUERÉTARO	234,534	120,395	114,139	93,324	46,310	47,014	
QUINTANA ROO	153,587	78,841	74,746	61,009	30,914	30,095	
SAN LUIS POTOSÍ	358,265	183,655	174,610	152,401	75,845	76,556	
SINALOA	363,503	186,872	176,631	142,158	71,046	71,112	
SONORA	316,325	162,240	154,085	136,435	68,089	68,346	
TABASCO	292,547	150,023	142,524	130,892	66,029	64,863	
TAMAULIPAS	392,262	201,421	190,841	157,632	79,329	78,303	
TLAXCALA	158,714	80,977	77,737	66,206	33,542	32,664	
VERACRUZ	1,020,623	525,170	495,453	411,452	207,766	203,686	
YUCATÁN	234,593	121,272	113,321	103,913	53,035	50,878	
ZACATECAS	198,656	101,799	96,857	81,896	40,784	41,112	
<b>NACIONAL</b>	<b>14,548,194</b>	<b>7,452,791</b>	<b>7,095,403</b>	<b>5,979,256</b>	<b>3,005,906</b>	<b>2,973,350</b>	

a. Incluye las categorías de profesional técnico y bachillerato.

b. Incluye las categorías de normal, licenciatura universitaria y tecnológica ; y posgrado.

Fuente: SEP (2006).

	Media superior <sup>a</sup>			Superior <sup>b</sup>		
	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
	37,296	17,716	19,580	27,936	13,307	14,629
	91,903	45,827	46,076	63,262	31,757	31,505
	20,926	10,398	10,528	14,660	7,410	7,250
	28,499	14,357	14,142	19,876	10,002	9,874
	82,432	41,374	41,058	67,268	36,002	31,266
	20,497	9,591	10,906	15,164	7,450	7,714
	153,664	79,499	74,165	58,717	30,543	28,174
	111,095	53,522	57,573	78,253	39,136	39,117
	408,855	207,157	201,698	398,927	201,774	197,153
	60,214	28,253	31,961	30,949	15,337	15,612
	141,693	66,487	75,206	81,023	37,631	43,392
	101,221	47,420	53,801	51,345	23,543	27,802
	93,149	44,418	48,731	50,716	23,027	27,689
	212,763	99,947	112,816	152,432	77,281	75,151
	424,290	202,020	222,270	244,724	120,451	124,273
	115,250	52,705	62,545	75,586	36,413	39,173
	65,258	30,657	34,601	38,272	18,513	19,759
	37,000	16,661	20,339	22,353	10,255	12,098
	132,548	68,891	63,657	136,592	71,913	64,679
	128,276	62,038	66,238	56,118	28,104	28,014
	198,054	92,950	105,104	141,648	68,151	73,497
	55,991	26,291	29,700	37,830	18,354	19,476
	39,545	19,760	19,785	16,696	8,416	8,280
	80,363	38,761	41,602	48,641	24,015	24,626
	113,959	54,745	59,214	74,364	36,652	37,712
	93,121	45,639	47,482	74,043	38,081	35,962
	90,985	45,136	45,849	56,971	28,589	28,382
	102,605	50,282	52,323	90,323	44,533	45,790
	39,105	19,363	19,742	21,955	10,005	11,950
	267,518	128,864	138,654	127,638	64,423	63,215
	65,278	33,031	32,247	45,246	23,117	22,129
	45,401	20,658	24,743	27,198	13,019	14,179
	<b>3,658,754</b>	<b>1,774,418</b>	<b>1,884,336</b>	<b>2,446,726</b>	<b>1,217,204</b>	<b>1,229,522</b>



Cuadro A7 Índice de desarrollo humano y componentes: serie histórica

	Índice de salud 2000	Índice de salud 2001	Índice de salud 2002	Índice de salud 2003	Índice de salud 2004	Índice de salud 2005	Índice de salud 2006	Índice de educación 2000	Índice de educación 2001	Índice de educación 2002	Índice de educación 2003	Índice de educación 2004	Índice de educación 2005
AGUASCALIENTES	0.8200	0.8230	0.8242	0.8261	0.8269	0.8287	0.8345	0.8715	0.8720	0.8769	0.8812	0.8846	0.8865
BAJA CALIFORNIA	0.8301	0.8334	0.8348	0.8369	0.8378	0.8397	0.8453	0.8825	0.8824	0.8869	0.8902	0.8940	0.8953
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8209	0.8254	0.8282	0.8319	0.8350	0.8390	0.8448	0.8769	0.8797	0.8874	0.8928	0.8979	0.9047
CAMPECHE	0.8004	0.8065	0.8103	0.8152	0.8186	0.8236	0.8294	0.8364	0.8424	0.8426	0.8412	0.8388	0.8362
COAHUILA	0.8160	0.8184	0.8191	0.8203	0.8202	0.8210	0.8263	0.8742	0.8798	0.8829	0.8859	0.8890	0.8917
COLIMA	0.8143	0.8191	0.8221	0.8258	0.8284	0.8320	0.8376	0.8551	0.8619	0.8641	0.8669	0.8686	0.8662
CHIAPAS	0.7769	0.7848	0.7898	0.7957	0.7995	0.8051	0.8116	0.7334	0.7387	0.7476	0.7591	0.7614	0.7637
CHIHUAHUA	0.8204	0.8246	0.8271	0.8302	0.8321	0.8351	0.8410	0.8644	0.8689	0.8713	0.8739	0.8773	0.8815
DISTRITO FEDERAL	0.8281	0.8315	0.8335	0.8361	0.8380	0.8409	0.8465	0.9325	0.9336	0.9370	0.9399	0.9414	0.9435
DURANGO	0.8063	0.8100	0.8113	0.8133	0.8135	0.8148	0.8203	0.8616	0.8638	0.8660	0.8709	0.8747	0.8765
GUANAJUATO	0.8087	0.8141	0.8174	0.8216	0.8244	0.8288	0.8348	0.8044	0.8084	0.8137	0.8192	0.8232	0.8246
GUERRERO	0.7792	0.7851	0.7880	0.7916	0.7930	0.7961	0.8021	0.7576	0.7637	0.7671	0.7724	0.7775	0.7786
HIDALGO	0.7969	0.8031	0.8069	0.8117	0.8149	0.8195	0.8254	0.8092	0.8150	0.8220	0.8285	0.8350	0.8398
JALISCO	0.8147	0.8190	0.8213	0.8243	0.8260	0.8287	0.8345	0.8492	0.8526	0.8548	0.8590	0.8606	0.8615
ESTADO DE MÉXICO	0.8128	0.8179	0.8214	0.8260	0.8296	0.8349	0.8409	0.8477	0.8519	0.8573	0.8621	0.8654	0.8691
MICHOACÁN	0.8039	0.8087	0.8111	0.8142	0.8154	0.8181	0.8240	0.7934	0.7969	0.8016	0.8090	0.8128	0.8126
MORELOS	0.8160	0.8216	0.8253	0.8299	0.8332	0.8379	0.8435	0.8353	0.8422	0.8478	0.8560	0.8610	0.8627
NAYARIT	0.8109	0.8152	0.8173	0.8200	0.8212	0.8235	0.8292	0.8479	0.8471	0.8478	0.8503	0.8504	0.8527
NUEVO LEÓN	0.8235	0.8262	0.8273	0.8289	0.8295	0.8309	0.8361	0.8775	0.8779	0.8821	0.8857	0.8897	0.8939
OAXACA	0.7818	0.7893	0.7942	0.7998	0.8035	0.8088	0.8152	0.7586	0.7673	0.7769	0.7836	0.7906	0.7936
PUEBLA	0.7930	0.8004	0.8056	0.8121	0.8172	0.8243	0.8307	0.8024	0.8066	0.8134	0.8209	0.8256	0.8275
QUERÉTARO	0.8044	0.8104	0.8146	0.8198	0.8239	0.8297	0.8357	0.8301	0.8380	0.8431	0.8463	0.8508	0.8551
QUINTANA ROO	0.8196	0.8252	0.8292	0.8342	0.8382	0.8439	0.8496	0.8368	0.8393	0.8414	0.8422	0.8465	0.8460
SAN LUIS POTOSÍ	0.8033	0.8091	0.8128	0.8174	0.8204	0.8250	0.8308	0.8209	0.8243	0.8293	0.8334	0.8377	0.8407
SINALOA	0.8098	0.8132	0.8145	0.8162	0.8163	0.8174	0.8227	0.8510	0.8572	0.8636	0.8679	0.8725	0.8769
SONORA	0.8154	0.8189	0.8208	0.8232	0.8247	0.8271	0.8327	0.8819	0.8828	0.8861	0.8887	0.8921	0.8958
TABASCO	0.8017	0.8062	0.8085	0.8115	0.8129	0.8155	0.8218	0.8413	0.8462	0.8530	0.8568	0.8636	0.8671
TAMAULIPAS	0.8124	0.8163	0.8184	0.8211	0.8225	0.8249	0.8303	0.8679	0.8749	0.8790	0.8828	0.8860	0.8875
TLAXCALA	0.8130	0.8186	0.8226	0.8277	0.8317	0.8375	0.8436	0.8435	0.8484	0.8537	0.8589	0.8651	0.8683
VERACRUZ	0.7906	0.7947	0.7968	0.7995	0.8007	0.8034	0.8095	0.7944	0.7992	0.8079	0.8145	0.8173	0.8178
YUCATÁN	0.8009	0.8068	0.8107	0.8158	0.8196	0.8249	0.8307	0.8243	0.8279	0.8312	0.8339	0.8340	0.8334
ZACATECAS	0.8043	0.8114	0.8163	0.8224	0.8269	0.8333	0.8394	0.8300	0.8317	0.8373	0.8401	0.8456	0.8512
<b>NACIONAL</b>	<b>0.8148</b>	<b>0.8190</b>	<b>0.8217</b>	<b>0.8246</b>	<b>0.8252</b>	<b>0.8272</b>	<b>0.8301</b>	<b>0.8370</b>	<b>0.8410</b>	<b>0.8461</b>	<b>0.8511</b>	<b>0.8546</b>	<b>0.8568</b>

**Fuente:**

Columnas 1-7: Con base en datos del Conapo (2006a) relativos a la esperanza de vida.

Columna 8-14: Cálculos con base datos relativos al rezago educativo estimado por el INEA.

Columnas 15-21: Cálculos con base en datos sobre producto interno bruto (PIB) en pesos a precios de 1993, del Inegi a; datos sobre el índice de precios implícitos (IPI) de 2006, del Inegi b; datos sobre la población total del Conapo (2006c); y datos sobre el factor de conversión de moneda local a dólares PPC de 2006 del Banco Mundial (2009b).

Columnas 22-28: Calculado a partir de los indicadores de las columnas 1 a 21 (ver nota técnica 1).

**Nota:** Para detalles sobre la construcción de la serie ver la nota metodológica.

Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

	Índice de educación 2006	Índice de ingreso 2000	Índice de ingreso 2001	Índice de ingreso 2002	Índice de ingreso 2003	Índice de ingreso 2004	Índice de ingreso 2005	Índice de ingreso 2006	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2000	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2001	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2002	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2003	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2004	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2005	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2006
	0.8857	0.7891	0.7911	0.7929	0.7935	0.7960	0.7985	0.8118	0.8269	0.8287	0.8314	0.8336	0.8358	0.8379	0.8440
	0.8961	0.8279	0.8165	0.8069	0.8059	0.8148	0.8173	0.8216	0.8469	0.8441	0.8429	0.8443	0.8489	0.8508	0.8544
	0.9070	0.7992	0.7999	0.7955	0.8004	0.8021	0.8067	0.8142	0.8323	0.8350	0.8370	0.8417	0.8450	0.8501	0.8553
	0.8327	0.8541	0.8592	0.8585	0.8686	0.8702	0.8661	0.8636	0.8303	0.8360	0.8372	0.8417	0.8425	0.8420	0.8419
	0.8935	0.8087	0.8050	0.8117	0.8155	0.8233	0.8237	0.8290	0.8329	0.8344	0.8379	0.8406	0.8441	0.8455	0.8496
	0.8642	0.7699	0.7612	0.7628	0.7597	0.7645	0.7666	0.7745	0.8131	0.8141	0.8163	0.8175	0.8205	0.8216	0.8254
	0.7683	0.6132	0.6128	0.6153	0.6157	0.6215	0.6181	0.6209	0.7078	0.7121	0.7176	0.7235	0.7275	0.7290	0.7336
	0.8840	0.8266	0.8177	0.8158	0.8202	0.8249	0.8338	0.8399	0.8371	0.8371	0.8381	0.8414	0.8448	0.8501	0.8549
	0.9484	0.9294	0.9266	0.9278	0.9243	0.9244	0.9276	0.9348	0.8967	0.8972	0.8994	0.9001	0.9012	0.9040	0.9099
	0.8802	0.7266	0.7314	0.7327	0.7415	0.7510	0.7517	0.7583	0.7982	0.8017	0.8033	0.8086	0.8130	0.8143	0.8196
	0.8265	0.7021	0.7020	0.7085	0.7120	0.7206	0.7164	0.7255	0.7717	0.7748	0.7799	0.7843	0.7894	0.7899	0.7956
	0.7792	0.6613	0.6616	0.6594	0.6608	0.6654	0.6676	0.6726	0.7327	0.7368	0.7382	0.7416	0.7453	0.7474	0.7513
	0.8426	0.6781	0.6731	0.6708	0.6703	0.6780	0.6796	0.6835	0.7614	0.7637	0.7666	0.7702	0.7759	0.7796	0.7838
	0.8628	0.7623	0.7608	0.7594	0.7572	0.7636	0.7657	0.7698	0.8087	0.8108	0.8118	0.8135	0.8167	0.8187	0.8224
	0.8712	0.7140	0.7127	0.7081	0.7055	0.7095	0.7145	0.7219	0.7915	0.7942	0.7956	0.7978	0.8015	0.8061	0.8113
	0.8188	0.6651	0.6628	0.6616	0.6668	0.6750	0.6740	0.6809	0.7542	0.7562	0.7581	0.7633	0.7678	0.7682	0.7746
	0.8667	0.7326	0.7364	0.7331	0.7383	0.7420	0.7507	0.7527	0.7946	0.8001	0.8021	0.8081	0.8120	0.8171	0.8210
	0.8563	0.6773	0.6818	0.6771	0.6694	0.6788	0.6823	0.6958	0.7787	0.7814	0.7807	0.7799	0.7835	0.7862	0.7938
	0.8976	0.8603	0.8571	0.8595	0.8615	0.8696	0.8727	0.8801	0.8538	0.8537	0.8563	0.8587	0.8629	0.8659	0.8713
	0.8000	0.6301	0.6314	0.6288	0.6296	0.6344	0.6388	0.6442	0.7235	0.7294	0.7333	0.7377	0.7428	0.7471	0.7531
	0.8286	0.7074	0.7066	0.7021	0.7049	0.7037	0.7122	0.7194	0.7676	0.7712	0.7737	0.7793	0.7821	0.7880	0.7929
	0.8578	0.7941	0.7903	0.7911	0.7883	0.7938	0.7972	0.8050	0.8095	0.8129	0.8163	0.8182	0.8229	0.8273	0.8328
	0.8447	0.8365	0.8376	0.8316	0.8333	0.8407	0.8380	0.8355	0.8310	0.8341	0.8341	0.8366	0.8418	0.8426	0.8433
	0.8432	0.7128	0.7113	0.7113	0.7177	0.7298	0.7354	0.7435	0.7790	0.7816	0.7844	0.7895	0.7960	0.8004	0.8058
	0.8800	0.7124	0.7147	0.7119	0.7121	0.7216	0.7242	0.7306	0.7911	0.7950	0.7967	0.7987	0.8035	0.8062	0.8111
	0.9010	0.7937	0.7925	0.7825	0.7850	0.7947	0.8002	0.8120	0.8303	0.8314	0.8298	0.8323	0.8371	0.8410	0.8486
	0.8698	0.6995	0.6989	0.6943	0.6952	0.7003	0.7031	0.7088	0.7808	0.7838	0.7853	0.7879	0.7923	0.7953	0.8001
	0.8875	0.7794	0.7722	0.7753	0.7821	0.7924	0.7949	0.7938	0.8199	0.8211	0.8242	0.8286	0.8336	0.8358	0.8372
	0.8705	0.6609	0.6623	0.6555	0.6566	0.6648	0.6592	0.6652	0.7725	0.7764	0.7773	0.7811	0.7872	0.7883	0.7931
	0.8191	0.6791	0.6772	0.6765	0.6791	0.6867	0.6904	0.6976	0.7547	0.7571	0.7604	0.7644	0.7682	0.7705	0.7754
	0.8321	0.7245	0.7257	0.7228	0.7242	0.7316	0.7375	0.7409	0.7832	0.7868	0.7882	0.7913	0.7951	0.7986	0.8012
	0.8543	0.6501	0.6546	0.6690	0.6742	0.6784	0.6729	0.6831	0.7615	0.7659	0.7742	0.7789	0.7836	0.7858	0.7922
	<b>0.8593</b>	<b>0.7659</b>	<b>0.7637</b>	<b>0.7630</b>	<b>0.7635</b>	<b>0.7687</b>	<b>0.7717</b>	<b>0.7781</b>	<b>0.8059</b>	<b>0.8079</b>	<b>0.8103</b>	<b>0.8131</b>	<b>0.8162</b>	<b>0.8186</b>	<b>0.8225</b>

Cuadro A8 Índice de desarrollo relativo al género (IDG): serie comparable

	Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2000		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2001		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2002		
	Clasificación	Valor*	Clasificación	Valor*	Clasificación	Valor*	
AGUASCALIENTES	9	0.8202	10	0.8238	8	0.8271	
BAJA CALIFORNIA	3	0.8409	3	0.8381	3	0.8368	
BAJA CALIFORNIA SUR	5	0.8270	5	0.8293	5	0.8318	
CAMPECHE	10	0.8201	8	0.8262	7	0.8284	
COAHUILA	6	0.8258	9	0.8260	6	0.8307	
COLIMA	12	0.8064	12	0.8086	12	0.8109	
CHIAPAS	32	0.6968	32	0.7017	32	0.7062	
CHIHUAHUA	4	0.8303	4	0.8307	4	0.8319	
DISTRITO FEDERAL	1	0.8926	1	0.8926	1	0.8956	
DURANGO	15	0.7895	16	0.7887	16	0.7931	
GUANAJUATO	24	0.7618	24	0.7636	23	0.7724	
GUERRERO	30	0.7249	30	0.7224	30	0.7290	
HIDALGO	26	0.7534	27	0.7550	27	0.7582	
JALISCO	14	0.8028	13	0.8059	14	0.8059	
ESTADO DE MÉXICO	17	0.7847	17	0.7857	18	0.7874	
MICHOACÁN	29	0.7404	28	0.7463	29	0.7441	
MORELOS	16	0.7865	15	0.7904	15	0.7959	
NAYARIT	20	0.7709	20	0.7754	22	0.7738	
NUEVO LEÓN	2	0.8441	2	0.8455	2	0.8485	
OAXACA	31	0.7075	31	0.7143	31	0.7189	
PUEBLA	25	0.7581	25	0.7635	26	0.7622	
QUERÉTARO	13	0.8029	14	0.8056	13	0.8079	
QUINTANA ROO	7	0.8219	6	0.8274	9	0.8244	
SAN LUIS POTOSÍ	22	0.7680	22	0.7733	20	0.7777	
SINALOA	18	0.7809	18	0.7857	17	0.7896	
SONORA	8	0.8211	7	0.8266	10	0.8244	
TABASCO	21	0.7690	21	0.7734	21	0.7746	
TAMAULIPAS	11	0.8121	11	0.8135	11	0.8174	
TLAXCALA	23	0.7636	23	0.7668	24	0.7685	
VERACRUZ	28	0.7425	29	0.7414	28	0.7484	
YUCATÁN	19	0.7742	19	0.7792	19	0.7824	
ZACATECAS	27	0.7524	26	0.7578	25	0.7636	
<b>NACIONAL</b>		<b>0.7977</b>		<b>0.7996</b>		<b>0.8025</b>	

## Fuente:

Columnas 1, 3, 5, 7, 9, 11 y 13: Determinado a partir de los valores de las columnas 2, 4, 6, 8, 10, 12 y 14;

Columnas 2, 4, 6, 8, 10, 12 y 14: Cálculos con base en los cuadros A8.1, A8.2, A8.3 y A8.4 del apéndice estadístico (ver detalles en nota técnica 8).

## Nota:

\* Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2003		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2004		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2005		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2006	
Clasificación	Valor*	Clasificación	Valor*	Clasificación	Valor*	Clasificación	Valor*
9	0.8287	10	0.8321	10	0.8337	8	0.8402
3	0.8380	3	0.8425	3	0.8475	3	0.8518
4	0.8360	4	0.8398	4	0.8459	4	0.8509
7	0.8331	7	0.8358	9	0.8346	10	0.8349
6	0.8341	6	0.8369	6	0.8401	7	0.8446
12	0.8125	13	0.8151	13	0.8178	13	0.8208
32	0.7068	32	0.7101	32	0.7163	32	0.7167
5	0.8346	8	0.8342	5	0.8424	5	0.8500
1	0.8960	1	0.8980	1	0.9024	1	0.9078
16	0.7978	16	0.8031	16	0.8076	16	0.8119
22	0.7754	22	0.7807	22	0.7830	22	0.7889
30	0.7288	30	0.7363	30	0.7398	30	0.7444
27	0.7629	27	0.7686	27	0.7696	27	0.7788
14	0.8082	14	0.8109	14	0.8144	14	0.8183
17	0.7911	18	0.7957	17	0.8018	17	0.8067
28	0.7505	29	0.7589	28	0.7622	28	0.7691
15	0.8027	15	0.8074	15	0.8133	15	0.8148
23	0.7734	24	0.7768	24	0.7809	24	0.7870
2	0.8509	2	0.8575	2	0.8613	2	0.8665
31	0.7275	31	0.7337	31	0.7364	31	0.7427
25	0.7697	25	0.7752	23	0.7825	23	0.7882
13	0.8123	12	0.8172	12	0.8231	12	0.8291
8	0.8303	5	0.8380	7	0.8384	9	0.8396
20	0.7833	20	0.7874	20	0.7932	19	0.8002
18	0.7905	17	0.7982	18	0.8012	18	0.8055
10	0.8286	9	0.8327	8	0.8363	6	0.8453
21	0.7758	21	0.7826	21	0.7834	21	0.7890
11	0.8205	11	0.8265	11	0.8315	11	0.8325
24	0.7722	23	0.7787	25	0.7800	25	0.7867
29	0.7495	28	0.7605	29	0.7589	29	0.7663
19	0.7876	19	0.7890	19	0.7942	20	0.7967
26	0.7687	26	0.7729	26	0.7765	26	0.7822
	<b>0.8054</b>		<b>0.8094</b>		<b>0.8131</b>		<b>0.8172</b>

Cuadro A8.1 Índice de desarrollo relativo al género (IDG): esperanza de vida al nacer

	Esperanza de vida al nacer (años) 2000		Esperanza de vida al nacer (años) 2001		Esperanza de vida al nacer (años) 2002		Esperanza de vida al nacer (años) 2003		Esperanza de vida al nacer (años) 2004		Esperanza de vida al nacer (años) 2005		Esperanza de vida al nacer (años) 2006	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	71.62	76.79	71.86	76.90	71.99	76.92	72.17	76.97	72.28	76.95	72.48	76.97	72.89	77.25
BAJA CALIFORNIA	72.43	77.18	72.62	77.39	72.68	77.50	72.77	77.66	72.78	77.76	72.85	77.92	73.25	78.19
BAJA CALIFORNIA SUR	71.54	76.96	71.84	77.21	72.04	77.35	72.29	77.54	72.50	77.70	72.78	77.90	73.20	78.18
CAMPECHE	70.56	75.49	70.94	75.83	71.19	76.05	71.50	76.32	71.70	76.54	72.01	76.82	72.42	77.11
COAHUILA	71.40	76.52	71.58	76.64	71.64	76.65	71.73	76.70	71.75	76.68	71.82	76.70	72.20	76.95
COLIMA	71.32	76.39	71.62	76.67	71.80	76.85	72.02	77.08	72.15	77.26	72.34	77.50	72.73	77.78
CHIAPAS	68.98	74.25	69.50	74.68	69.83	74.94	70.23	75.26	70.49	75.45	70.88	75.73	71.33	76.06
CHIHUAHUA	71.69	76.76	71.99	76.97	72.17	77.08	72.40	77.22	72.55	77.30	72.78	77.44	73.20	77.72
DISTRITO FEDERAL	72.04	77.34	72.26	77.52	72.39	77.63	72.56	77.77	72.68	77.88	72.87	78.04	73.28	78.31
DURANGO	70.89	75.87	71.15	76.05	71.26	76.10	71.40	76.19	71.43	76.18	71.55	76.23	71.94	76.50
GUANAJUATO	71.00	76.04	71.36	76.33	71.59	76.50	71.88	76.72	72.07	76.86	72.37	77.09	72.80	77.38
GUERRERO	69.09	74.41	69.51	74.71	69.73	74.83	70.00	75.00	70.13	75.03	70.38	75.15	70.80	75.46
HIDALGO	70.10	75.54	70.50	75.86	70.78	76.05	71.11	76.30	71.35	76.44	71.69	76.65	72.11	76.94
JALISCO	71.33	76.44	71.63	76.65	71.80	76.76	72.01	76.91	72.14	76.98	72.34	77.11	72.75	77.38
ESTADO DE MÉXICO	71.10	76.45	71.43	76.72	71.65	76.92	71.94	77.18	72.16	77.39	72.50	77.69	72.93	77.98
MICHOACÁN	70.76	75.71	71.10	75.95	71.27	76.06	71.49	76.22	71.59	76.26	71.78	76.39	72.21	76.68
MORELOS	71.40	76.52	71.75	76.85	71.96	77.08	72.22	77.37	72.38	77.60	72.63	77.92	73.03	78.19
NAYARIT	71.07	76.24	71.38	76.44	71.55	76.52	71.77	76.63	71.88	76.66	72.09	76.73	72.49	77.00
NUEVO LEÓN	71.77	77.05	71.96	77.19	72.04	77.23	72.16	77.31	72.21	77.33	72.32	77.39	72.69	77.64
OAXACA	69.25	74.57	69.74	74.98	70.07	75.23	70.45	75.53	70.71	75.72	71.07	75.99	71.52	76.30
PUEBLA	69.81	75.36	70.27	75.77	70.61	76.06	71.02	76.43	71.36	76.70	71.82	77.10	72.27	77.42
QUERÉTARO	70.60	75.92	71.00	76.25	71.26	76.49	71.60	76.78	71.85	77.02	72.22	77.34	72.65	77.63
QUINTANA ROO	71.57	76.78	71.95	77.07	72.22	77.28	72.57	77.53	72.85	77.73	73.25	78.02	73.67	78.29
SAN LUIS POTOSÍ	70.59	75.80	70.98	76.11	71.24	76.30	71.55	76.54	71.76	76.69	72.08	76.92	72.49	77.21
SINALOA	71.10	76.08	71.36	76.22	71.48	76.26	71.62	76.32	71.67	76.29	71.78	76.30	72.16	76.56
SONORA	71.36	76.48	71.58	76.68	71.69	76.80	71.83	76.96	71.89	77.07	72.02	77.23	72.42	77.50
TABASCO	70.58	75.62	70.89	75.85	71.07	75.95	71.29	76.10	71.41	76.14	71.61	76.26	72.05	76.56
TAMAULIPAS	71.20	76.29	71.46	76.50	71.60	76.61	71.77	76.75	71.86	76.84	72.02	76.97	72.40	77.24
TLAXCALA	71.03	76.53	71.42	76.81	71.72	77.00	72.09	77.23	72.41	77.39	72.86	77.64	73.30	77.93
VERACRUZ	69.76	75.11	70.05	75.32	70.20	75.42	70.40	75.55	70.50	75.58	70.71	75.70	71.14	76.01
YUCATÁN	70.45	75.65	70.84	75.98	71.10	76.19	71.44	76.46	71.69	76.66	72.06	76.94	72.47	77.22
ZACATECAS	70.79	75.73	71.25	76.12	71.56	76.39	71.95	76.74	72.23	77.00	72.62	77.37	73.06	77.66
<b>NACIONAL</b>	<b>71.30</b>	<b>76.47</b>	<b>71.59</b>	<b>76.70</b>	<b>71.78</b>	<b>76.83</b>	<b>71.98</b>	<b>76.97</b>	<b>72.05</b>	<b>76.98</b>	<b>72.21</b>	<b>77.05</b>	<b>72.40</b>	<b>77.21</b>

Fuente:

Columnas 1-14: Conapo (2006a).

Cuadro A8.2 Índice de desarrollo relativo al género (IDG): tasa de alfabetización

	Tasa de alfabetización de adultos (%) 2000 <sup>a</sup>		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2001 <sup>a</sup>		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2002 <sup>a</sup>		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2003 <sup>a</sup>		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2004 <sup>a</sup>		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2005 <sup>a</sup>		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2006 <sup>a</sup>	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	95.83	94.76	95.90	94.91	96.03	95.13	96.11	95.27	96.22	95.47	96.25	95.55	96.28	95.64
BAJA CALIFORNIA	97.07	96.01	97.10	96.11	97.14	96.22	97.20	96.33	97.27	96.48	97.32	96.58	97.37	96.69
BAJA CALIFORNIA SUR	96.24	95.59	96.35	95.71	96.45	95.83	96.54	95.94	96.64	96.06	96.72	96.16	96.82	96.27
CAMPECHE	92.20	88.64	93.02	89.95	92.68	89.58	92.20	89.03	91.75	88.54	91.30	88.05	90.83	87.54
COAHUILA	96.48	95.99	96.53	96.08	96.58	96.18	96.62	96.27	96.83	96.53	96.89	96.63	96.96	96.75
COLIMA	93.08	92.62	93.12	92.74	93.16	92.85	93.26	93.03	93.52	93.37	93.66	93.58	93.71	93.69
CHIAPAS	83.63	71.56	83.73	72.13	83.67	72.43	83.67	72.83	83.65	73.17	83.89	73.94	84.28	74.92
CHIHUAHUA	95.34	95.09	95.37	95.12	95.46	95.23	95.54	95.31	95.64	95.42	95.71	95.50	95.79	95.58
DISTRITO FEDERAL	98.39	96.09	98.39	96.19	98.40	96.27	98.40	96.36	98.42	96.47	98.43	96.57	98.45	96.67
DURANGO	94.84	94.62	94.91	94.74	94.95	94.84	94.99	94.92	95.09	95.08	95.19	95.22	95.25	95.33
GUANAJUATO	90.45	86.40	90.54	86.72	90.73	87.16	90.95	87.65	91.12	88.04	91.25	88.39	91.36	88.69
GUERRERO	82.81	75.28	83.06	75.88	83.27	76.41	83.43	76.86	83.58	77.30	83.64	77.60	83.75	77.97
HIDALGO	88.71	82.60	88.99	83.24	89.20	83.77	89.38	84.25	89.59	84.75	89.81	85.26	90.01	85.74
JALISCO	94.19	93.26	94.30	93.44	94.41	93.61	94.54	93.80	94.69	94.00	94.84	94.22	94.98	94.42
ESTADO DE MÉXICO	96.08	91.76	96.17	92.06	96.24	92.33	96.33	92.62	96.41	92.90	96.49	93.15	96.56	93.38
MICHOACÁN	87.54	85.24	87.64	85.52	87.79	85.85	87.88	86.11	88.10	86.51	88.34	86.91	88.57	87.31
MORELOS	92.82	89.48	92.97	89.83	93.01	90.01	93.05	90.19	93.17	90.49	93.33	90.83	93.42	91.05
NAYARIT	91.61	91.35	91.54	91.34	91.49	91.35	91.55	91.48	91.70	91.68	92.05	92.08	92.14	92.23
NUEVO LEÓN	97.23	96.33	97.29	96.45	97.36	96.57	97.43	96.69	97.50	96.82	97.59	96.95	97.67	97.08
OAXACA	84.87	73.84	85.09	74.56	85.29	75.23	85.47	75.84	85.60	76.38	85.69	76.82	86.43	78.31
PUEBLA	89.69	82.41	89.86	82.93	90.07	83.52	90.27	84.07	90.41	84.52	90.36	84.64	90.36	84.85
QUERÉTARO	93.21	88.17	93.45	88.77	93.52	89.09	93.60	89.40	93.74	89.80	93.91	90.24	94.06	90.64
QUINTANA ROO	94.46	90.81	94.61	91.22	94.75	91.61	94.77	91.79	94.78	91.96	94.74	92.05	94.73	92.17
SAN LUIS POTOSÍ	90.79	87.47	90.85	87.73	90.93	88.02	91.08	88.39	91.30	88.84	91.44	89.18	91.64	89.58
SINALOA	91.87	92.43	92.04	92.67	92.29	92.97	92.55	93.29	92.78	93.57	93.03	93.86	93.25	94.12
SONORA	95.73	95.67	95.80	95.77	95.86	95.86	95.91	95.94	96.06	96.12	96.26	96.34	96.40	96.50
TABASCO	92.51	87.63	92.47	87.77	92.67	88.29	92.73	88.58	93.06	89.28	93.15	89.59	93.29	89.97
TAMAULIPAS	95.55	94.30	95.55	94.36	95.61	94.50	95.71	94.68	95.85	94.91	95.95	95.09	96.03	95.24
TLAXCALA	94.75	90.41	94.89	90.82	94.98	91.12	95.04	91.37	95.12	91.64	95.20	91.91	95.29	92.18
VERACRUZ	88.64	82.65	88.98	83.42	89.36	84.22	89.38	84.49	89.25	84.51	88.99	84.37	88.80	84.33
YUCATÁN	90.62	86.32	90.72	86.65	90.66	86.75	90.67	86.95	90.74	87.23	90.88	87.59	90.93	87.83
ZACATECAS	92.45	91.54	92.38	91.53	92.33	91.55	92.36	91.65	92.83	92.22	93.21	92.70	93.40	92.95
<b>NACIONAL</b>	<b>92.74</b>	<b>88.94</b>	<b>92.86</b>	<b>89.27</b>	<b>92.98</b>	<b>89.57</b>	<b>93.08</b>	<b>89.83</b>	<b>93.19</b>	<b>90.11</b>	<b>93.28</b>	<b>90.33</b>	<b>93.39</b>	<b>90.60</b>

a. Cifra estimada por complemento a partir de la población analfabeta de 15 años y más. Se supone la no existencia de valores no especificados.

Fuente:

Columnas 1-14: INEA.

Cuadro A8.3 Índice de desarrollo relativo al género (IDG): tasa bruta de matriculación

	Tasa bruta de matriculación de educación primaria, secundaria y terciaria (%) 2000		Tasa bruta de matriculación de educación primaria, secundaria y terciaria (%) 2001		Tasa bruta de matriculación de educación primaria, secundaria y terciaria (%) 2002		Tasa bruta de matriculación de educación primaria, secundaria y terciaria (%) 2003		Tasa bruta de matriculación de educación primaria, secundaria y terciaria (%) 2004		Tasa bruta de matriculación de educación primaria, secundaria y terciaria (%) 2005		Tasa bruta de matriculación de educación primaria, secundaria y terciaria (%) 2006	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	71.51	70.33	71.12	70.55	72.06	71.88	73.01	73.07	73.54	73.90	73.96	74.41	73.43	74.22
BAJA CALIFORNIA	70.96	72.44	70.88	72.21	71.99	73.47	72.79	74.27	73.42	75.50	73.63	75.83	73.76	75.84
BAJA CALIFORNIA SUR	70.53	72.01	70.72	73.03	72.86	75.10	74.28	76.48	75.40	78.00	77.00	80.15	77.49	80.64
CAMPECHE	71.75	68.41	71.10	68.46	71.78	69.33	72.16	70.18	72.09	70.71	72.15	71.01	72.02	70.99
COAHUILA	69.78	69.79	71.14	71.55	71.89	72.40	72.82	72.97	73.11	73.57	73.78	74.24	74.18	74.48
COLIMA	70.55	71.11	72.42	73.05	72.55	73.91	73.22	74.37	72.95	74.44	71.64	73.63	70.85	72.89
CHIAPAS	68.26	61.93	68.84	63.25	71.19	65.80	73.86	69.29	74.31	69.62	73.91	69.38	73.63	69.68
CHIHUAHUA	67.97	69.85	69.31	71.08	69.69	71.78	70.23	72.45	71.05	73.27	71.99	74.57	72.51	75.21
DISTRITO FEDERAL	86.63	84.18	86.35	84.91	87.31	85.81	87.92	86.76	88.15	87.14	88.33	88.00	89.74	89.30
DURANGO	69.35	68.70	69.50	69.48	69.97	70.04	71.17	71.59	72.01	72.47	72.24	72.84	72.82	74.15
GUANAJUATO	66.45	63.11	66.97	64.12	67.76	65.27	68.56	66.33	69.11	67.00	69.03	66.94	69.05	67.19
GUERRERO	70.64	68.62	71.52	69.67	71.52	70.27	72.52	71.18	73.42	72.16	73.27	72.19	72.77	72.07
HIDALGO	72.71	70.88	73.30	71.95	74.58	73.33	75.77	74.74	76.78	76.14	77.50	76.86	77.58	77.07
JALISCO	67.72	66.97	68.32	67.87	68.51	68.39	69.50	69.32	69.53	69.54	69.20	69.67	69.17	69.77
ESTADO DE MÉXICO	67.26	66.03	67.99	66.99	69.14	68.43	70.06	69.60	70.49	70.45	71.07	71.40	71.22	71.92
MICHOACÁN	66.82	64.02	67.22	64.95	67.80	66.18	69.52	68.18	69.94	68.79	69.12	68.15	70.29	69.47
MORELOS	68.57	68.42	69.98	70.12	71.20	71.82	73.23	74.24	74.23	75.39	74.11	75.55	74.98	76.40
NAYARIT	70.02	72.90	69.93	72.61	70.06	72.99	70.52	73.67	70.29	73.24	70.19	73.24	70.86	74.27
NUEVO LEÓN	70.24	69.16	70.14	69.10	71.10	70.28	71.83	71.40	72.92	72.27	73.92	73.39	74.78	74.27
OAXACA	71.70	67.46	73.14	69.36	74.89	71.57	76.00	72.92	77.21	74.53	77.64	74.86	77.15	74.62
PUEBLA	70.30	67.85	70.59	68.68	71.61	70.14	73.01	71.67	73.67	72.62	73.97	73.34	73.93	73.58
QUERÉTARO	69.15	66.68	70.55	68.33	71.27	69.84	71.93	70.33	72.52	71.35	72.96	72.24	73.18	72.52
QUINTANA ROO	65.78	65.55	65.90	65.86	66.01	65.98	65.79	66.34	66.90	67.44	66.64	67.31	66.17	66.82
SAN LUIS POTOSÍ	69.26	67.07	69.79	67.91	70.78	69.16	71.34	70.02	71.90	70.68	72.19	71.25	72.08	71.60
SINALOA	70.06	71.97	71.70	73.22	73.10	74.56	73.36	75.73	74.19	76.62	74.72	77.68	75.32	77.97
SONORA	72.38	74.02	72.59	73.99	73.24	75.06	74.01	75.55	74.57	76.35	75.33	76.98	76.39	78.46
TABASCO	74.47	70.29	75.35	72.15	76.48	73.64	77.11	74.61	78.01	75.71	78.46	76.53	78.59	77.01
TAMAULIPAS	70.98	70.13	72.74	72.43	73.53	73.73	74.14	74.84	74.53	75.61	74.62	75.90	74.33	75.72
TLAXCALA	68.61	67.55	69.32	68.71	70.35	70.06	71.50	71.39	72.86	73.09	73.36	73.74	73.76	73.95
VERACRUZ	68.73	65.92	68.72	66.61	70.03	68.14	71.59	69.95	72.41	71.02	72.88	71.65	73.34	72.41
YUCATÁN	72.33	68.55	72.63	69.54	73.40	70.67	73.81	71.47	73.37	71.23	72.63	70.65	71.56	70.31
ZACATECAS	66.40	63.73	66.83	64.47	68.33	66.41	68.82	67.31	69.17	68.16	69.82	69.18	70.07	69.86
<b>NACIONAL</b>	<b>70.48</b>	<b>68.68</b>	<b>71.02</b>	<b>69.63</b>	<b>71.98</b>	<b>70.89</b>	<b>72.98</b>	<b>72.14</b>	<b>73.54</b>	<b>72.91</b>	<b>73.76</b>	<b>73.39</b>	<b>73.99</b>	<b>73.84</b>

## Fuente:

Columnas 1-14: Cálculos con base en datos sobre personas inscritas al inicio del ciclo escolar 1999-2000, 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006, tomados de la SEP (2000-2006); y datos sobre la población entre 6 y 22 años, del Conapo (2006c).

## Nota:

Corresponde a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles de primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato, técnico superior y licenciatura. Incluye secundaria para trabajadores, capacitación para el trabajo y posgrado.

Se refiere a la población entre 6 y 22 años de edad.



**Cuadro A8.4 Índice de desarrollo relativo al género (IDG): ingreso estimado proveniente del trabajo de hombres y mujeres (dólares PPC de 2006)**

	Estimación del ingreso proveniente del trabajo 2000		Estimación del ingreso proveniente del trabajo 2001		Estimación del ingreso proveniente del trabajo 2002		Estimación del ingreso proveniente del trabajo 2003		Estimación del ingreso proveniente del trabajo 2004		Estimación del ingreso proveniente del trabajo 2005		Estimación del ingreso proveniente del trabajo 2006	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	15,877	6,915	15,452	7,599	15,344	7,951	15,678	7,711	15,373	8,348	15,852	8,257	16,998	9,097
BAJA CALIFORNIA	19,443	8,821	18,157	8,217	17,134	7,746	17,112	7,593	18,052	7,984	17,004	9,495	17,025	10,188
BAJA CALIFORNIA SUR	16,071	7,668	16,244	7,570	15,665	7,523	16,284	7,562	16,246	7,848	16,363	8,427	17,205	8,704
CAMPECHE	24,537	8,683	25,191	9,090	24,718	9,474	26,257	10,112	25,683	11,065	25,366	10,521	24,862	10,524
COAHUILA	17,832	7,528	17,833	6,983	18,173	7,670	18,373	8,079	19,514	8,199	18,854	8,944	19,302	9,403
COLIMA	14,016	6,133	12,962	6,157	13,079	6,229	12,701	6,246	13,201	6,300	12,813	6,925	13,767	6,923
CHIAPAS	5,728	2,142	5,678	2,183	5,848	2,138	6,219	1,800	6,490	1,825	6,081	2,070	6,460	1,843
CHIHUAHUA	19,691	8,492	18,536	8,194	18,210	8,203	18,933	8,165	20,640	7,196	20,896	8,470	20,520	9,963
DISTRITO FEDERAL	34,891	18,003	34,819	17,230	34,296	18,108	33,909	17,431	33,054	18,270	31,403	20,766	33,747	20,815
DURANGO	11,185	4,414	12,200	3,873	11,877	4,316	12,626	4,455	13,233	4,857	12,624	5,535	13,372	5,534
GUANAJUATO	9,925	3,680	10,092	3,525	9,930	4,210	10,396	4,069	10,935	4,311	10,333	4,521	10,873	4,828
GUERRERO	7,457	3,141	8,151	2,501	7,561	2,943	7,990	2,625	7,829	3,073	7,760	3,289	7,900	3,486
HIDALGO	8,292	3,428	8,159	3,233	8,009	3,237	7,842	3,373	8,228	3,526	8,688	3,214	8,120	4,030
JALISCO	13,264	6,099	12,852	6,335	13,014	6,015	12,682	6,090	13,336	6,182	13,027	6,725	13,236	7,001
ESTADO DE MÉXICO	10,049	4,412	10,255	4,094	9,947	4,007	9,531	4,201	9,604	4,459	9,556	4,927	10,073	5,066
MICHOACÁN	8,306	2,609	7,808	2,943	8,165	2,541	8,325	2,723	8,303	3,282	7,835	3,658	8,080	3,902
MORELOS	11,585	4,686	12,145	4,512	11,221	5,086	11,382	5,429	11,429	5,746	11,778	6,306	12,642	5,698
NAYARIT	8,152	3,405	8,105	3,771	8,027	3,526	7,606	3,432	8,079	3,601	8,018	3,913	8,977	3,970
NUEVO LEÓN	25,323	9,179	24,275	9,572	24,454	9,890	24,815	9,961	24,862	11,664	24,852	12,377	26,051	12,857
OAXACA	6,827	2,008	6,834	2,081	6,693	2,093	6,403	2,417	6,504	2,578	6,837	2,511	7,051	2,616
PUEBLA	10,155	3,848	9,826	4,107	10,129	3,471	10,054	3,775	9,561	4,150	9,791	4,635	10,022	5,033
QUERÉTARO	16,304	7,141	16,138	6,798	16,545	6,521	15,521	7,140	16,001	7,419	15,751	8,128	16,302	8,716
QUINTANA ROO	21,479	8,084	20,833	9,031	21,087	7,701	20,191	8,994	19,953	10,651	19,914	10,216	19,341	10,383
SAN LUIS POTOSÍ	10,652	3,743	10,170	4,104	9,914	4,362	10,203	4,642	11,461	4,530	11,594	4,952	11,795	5,565
SINALOA	10,412	3,806	10,447	3,972	9,901	4,284	10,114	4,093	10,122	4,929	10,230	5,060	10,764	5,118
SONORA	16,757	6,323	15,349	7,615	14,638	6,981	14,272	7,690	15,416	7,855	16,072	7,984	16,550	9,278
TABASCO	9,866	3,345	9,663	3,513	9,442	3,392	9,667	3,245	9,672	3,648	10,146	3,424	10,411	3,640
TAMAULIPAS	15,149	6,173	14,439	5,981	14,528	6,280	15,483	6,183	16,185	6,867	15,448	7,949	15,514	7,730
TLAXCALA	7,553	2,990	7,718	2,926	7,320	2,907	7,380	2,922	7,721	3,108	7,452	3,028	7,476	3,388
VERACRUZ	8,828	2,969	9,066	2,623	8,702	2,941	9,133	2,723	8,722	3,659	9,460	3,241	9,560	3,701
YUCATÁN	11,052	4,302	10,893	4,572	10,367	4,838	9,913	5,425	10,984	5,053	10,957	5,661	11,222	5,740
ZACATECAS	7,129	2,797	7,206	2,991	8,174	2,963	8,403	3,094	8,672	3,123	8,235	3,178	8,852	3,292
<b>NACIONAL</b>	<b>14,117</b>	<b>5,647</b>	<b>13,960</b>	<b>5,553</b>	<b>13,788</b>	<b>5,646</b>	<b>13,808</b>	<b>5,691</b>	<b>14,004</b>	<b>6,109</b>	<b>13,886</b>	<b>6,591</b>	<b>14,365</b>	<b>6,911</b>

**Fuente:**

Columna 1-14: Cálculos con base en datos sobre producto interno bruto (PIB) en pesos a precios de 1993, del Inegi a; datos sobre el índice de precios implícitos (IPI) de 2006, del Inegi b; datos sobre la población total del Conapo (2006c); y datos sobre el factor de conversión de moneda local a dólares PPC de 2006 del Banco Mundial (2009b); datos sobre la Población Económicamente Activa de Inegi (2000a-2006a); y datos sobre salarios no agrícolas para hombres y mujeres de Inegi c (ver nota técnica 9).

**Nota:**

Se refiere al ingreso per cápita anual (ver detalles en nota técnica 9).

Cuadro A9 Índice de potenciación de género (IPG): serie comparable

	Índice de potenciación de género (IPG) 2000		Índice de potenciación de género (IPG) 2002		Índice de potenciación de género (IPG) 2004		Índice de potenciación de género (IPG) 2006		Participación política 2000 (escaños parlamentarios)		Participación política 2002 (escaños parlamentarios)		Participación política 2004 (escaños parlamentarios)	
	Clasificación	Valor*	Clasificación	Valor*	Clasificación	Valor*	Clasificación	Valor*	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres
AGUASCALIENTES	20	0.4811	22	0.4841	13	0.5331	23	0.5260	11.11	88.89	11.11	88.89	11.11	88.89
BAJA CALIFORNIA	25	0.4175	6	0.5588	9	0.5528	28	0.4985	4.00	96.00	16.00	84.00	16.00	84.00
BAJA CALIFORNIA SUR	5	0.5767	2	0.6827	4	0.6731	2	0.7182	19.05	80.95	28.57	71.43	28.57	71.43
CAMPECHE	2	0.6209	4	0.5936	3	0.7179	3	0.6924	22.86	77.14	17.14	82.86	31.43	68.57
COAHUILA	6	0.5757	5	0.5908	6	0.5968	31	0.4665	18.75	81.25	20.00	80.00	20.00	80.00
COLIMA	8	0.5651	16	0.4943	7	0.5594	9	0.6155	20.00	80.00	12.00	88.00	16.00	84.00
CHIAPAS	31	0.3824	32	0.4200	32	0.4118	29	0.4772	10.00	90.00	10.00	90.00	10.00	90.00
CHIHUAHUA	3	0.5990	17	0.4895	30	0.4540	4	0.6686	21.21	78.79	9.09	90.91	9.09	90.91
DISTRITO FEDERAL	1	0.7289	1	0.7394	1	0.7776	1	0.7990	25.76	74.24	28.79	71.21	33.33	66.67
DURANGO	29	0.3989	20	0.4875	24	0.4996	32	0.4269	4.00	96.00	12.00	88.00	12.00	88.00
GUANAJUATO	26	0.4150	21	0.4860	19	0.5216	27	0.5023	8.33	91.67	17.14	82.86	19.44	80.56
GUERRERO	24	0.4331	12	0.5197	17	0.5258	14	0.5685	8.70	91.30	19.57	80.43	19.57	80.43
HIDALGO	27	0.4139	13	0.5181	22	0.5057	10	0.6146	6.90	93.10	17.24	82.76	17.24	82.76
JALISCO	23	0.4360	27	0.4431	10	0.5514	25	0.5167	7.50	92.50	7.50	92.50	19.35	80.65
ESTADO DE MÉXICO	32	0.3817	24	0.4684	26	0.4893	26	0.5139	4.00	96.00	12.00	88.00	14.67	85.33
MICHOACÁN	16	0.4939	18	0.4882	25	0.4994	20	0.5443	13.33	86.67	15.00	85.00	15.00	85.00
MORELOS	10	0.5535	29	0.4331	29	0.4602	30	0.4724	26.67	73.33	10.00	90.00	10.00	90.00
NAYARIT	21	0.4605	9	0.5417	14	0.5330	7	0.6324	13.33	86.67	16.67	83.33	16.67	83.33
NUEVO LEÓN	12	0.5329	26	0.4642	5	0.6492	5	0.6643	14.29	85.71	7.14	92.86	26.19	73.81
OAXACA	28	0.4068	31	0.4300	15	0.5288	12	0.6000	6.82	93.18	14.29	85.71	16.67	83.33
PUEBLA	18	0.4861	11	0.5377	8	0.5545	8	0.6193	12.82	87.18	21.95	78.05	21.95	78.05
QUERÉTARO	14	0.5047	14	0.5068	20	0.5209	22	0.5261	12.00	88.00	12.00	88.00	12.00	88.00
QUINTANA ROO	9	0.5545	3	0.6435	2	0.7245	6	0.6630	16.00	84.00	40.00	60.00	34.78	65.22
SAN LUIS POTOSÍ	13	0.5172	28	0.4356	16	0.5288	18	0.5489	14.81	85.19	7.41	92.59	18.52	81.48
SINALOA	11	0.5457	19	0.4878	28	0.4738	24	0.5257	22.50	77.50	15.00	85.00	15.00	85.00
SONORA	19	0.4857	15	0.5027	21	0.5098	16	0.5535	12.12	87.88	12.12	87.88	12.90	87.10
TABASCO	30	0.3961	8	0.5425	11	0.5427	15	0.5652	6.45	93.55	19.35	80.65	23.53	76.47
TAMAULIPAS	17	0.4868	23	0.4746	23	0.5037	19	0.5476	12.50	87.50	9.38	90.63	9.38	90.63
TLAXCALA	7	0.5734	25	0.4664	31	0.4489	21	0.5362	25.00	75.00	12.50	87.50	12.50	87.50
VERACRUZ	15	0.4978	7	0.5454	18	0.5225	13	0.5731	15.56	84.44	18.18	81.82	15.56	84.44
YUCATÁN	4	0.5904	10	0.5397	12	0.5333	17	0.5526	28.00	72.00	20.00	80.00	20.00	80.00
ZACATECAS	22	0.4375	30	0.4330	27	0.4840	11	0.6065	13.33	86.67	13.33	86.67	13.33	86.67
<b>NACIONAL</b>		<b>0.5229</b>		<b>0.5395</b>		<b>0.5880</b>		<b>0.6152</b>	<b>15.92</b>	<b>84.08</b>	<b>17.68</b>	<b>82.32</b>	<b>22.93</b>	<b>77.07</b>

## Fuente:

Columnas 1, 3, 5 y 7: Determinadas a partir de los valores del IPG de las columnas 2, 4, 6 y 8 respectivamente;

Columnas 2, 4, 6 y 8: Cálculos con base en las columnas 9 a 29 (ver detalles en nota técnica 10);

Columnas 9 a 16: Datos obtenidos de la página de internet del Congreso local de cada entidad; los datos nacionales se obtuvieron de las páginas del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

Columnas 17 a 24: Cálculo con base datos relativos a grupos de ocupación del Inegi (2000b, 2002b, 2004b y 2006b).

Columnas 25 a 28: Corresponde a la razón obtenida del ingreso estimado de las mujeres respecto del ingreso estimado de los hombres.

## Nota:

\* Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

	Participación política 2006 (escaños parlamentarios)		Participación en puestos de profesionistas y técnicos 2000		Participación en puestos de profesionistas y técnicos 2002		Participación en puestos de profesionistas y técnicos 2004		Participación en puestos de profesionistas y técnicos 2006		Relación de los ingresos estimados entre mujeres y hombres 2000	Relación de los ingresos estimados entre mujeres y hombres 2002	Relación de los ingresos estimados entre mujeres y hombres 2004	Relación de los ingresos estimados entre mujeres y hombres 2006
	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres				
	11.11	88.89	46.84	53.16	41.83	58.17	46.83	53.17	46.59	53.41	0.43	0.52	0.54	0.53
	8.00	92.00	36.13	63.87	32.64	67.36	33.95	66.05	40.29	59.71	0.45	0.45	0.44	0.60
	38.10	61.90	43.15	56.85	47.14	52.86	40.53	59.47	36.22	63.78	0.47	0.48	0.48	0.50
	31.43	68.57	37.89	62.11	41.67	58.33	40.07	59.93	36.52	63.48	0.35	0.38	0.43	0.42
	8.57	91.43	40.48	59.52	41.99	58.01	45.71	54.29	37.63	62.37	0.42	0.42	0.42	0.48
	24.00	76.00	43.43	56.57	36.66	63.34	39.58	60.41	42.27	57.73	0.43	0.47	0.47	0.50
	15.00	85.00	39.70	60.30	32.88	67.12	35.52	64.48	35.29	64.71	0.36	0.35	0.27	0.27
	24.24	75.76	36.29	63.71	38.45	61.55	33.03	66.97	35.86	64.14	0.43	0.45	0.35	0.48
	33.33	66.67	36.24	63.76	39.84	60.16	40.36	59.64	41.99	58.01	0.51	0.53	0.55	0.62
	8.00	92.00	41.87	58.13	46.10	53.90	47.79	52.21	46.87	53.13	0.39	0.36	0.36	0.41
	19.44	80.56	39.61	60.39	47.67	52.33	40.52	59.48	41.61	58.39	0.36	0.42	0.39	0.44
	19.57	80.43	37.68	62.32	36.30	63.70	39.76	60.24	50.50	49.50	0.41	0.38	0.38	0.43
	27.59	72.41	57.39	42.61	55.10	44.90	53.12	46.88	44.02	55.98	0.41	0.40	0.42	0.49
	15.00	85.00	41.97	58.03	38.25	61.75	39.18	60.82	41.54	58.46	0.46	0.46	0.46	0.53
	14.67	85.33	38.41	61.59	41.12	58.88	37.85	62.15	35.03	64.97	0.43	0.40	0.46	0.50
	17.50	82.50	41.86	58.14	54.39	45.61	43.51	56.49	47.38	52.62	0.31	0.30	0.39	0.48
	10.00	90.00	43.05	56.95	51.73	48.27	43.54	56.46	37.72	62.28	0.40	0.45	0.50	0.45
	26.67	73.33	47.23	52.77	51.14	48.86	45.88	54.12	47.88	52.12	0.41	0.43	0.44	0.44
	26.19	73.81	38.94	61.06	38.67	61.33	37.48	62.52	33.64	66.36	0.36	0.40	0.47	0.49
	28.57	71.43	41.48	58.52	42.04	57.96	43.76	56.24	43.04	56.96	0.28	0.30	0.39	0.36
	29.27	70.73	41.99	58.01	37.99	62.01	45.07	54.93	49.50	50.50	0.37	0.34	0.43	0.50
	12.00	88.00	38.04	61.96	41.75	58.25	42.23	57.77	45.56	54.44	0.43	0.39	0.46	0.53
	24.00	76.00	26.22	73.78	29.52	70.48	36.07	63.93	34.98	65.02	0.37	0.36	0.53	0.53
	14.81	85.19	46.19	53.81	51.19	48.81	47.30	52.70	51.01	48.99	0.35	0.43	0.39	0.47
	15.00	85.00	44.26	55.74	45.66	54.34	49.14	50.86	46.29	53.71	0.36	0.43	0.48	0.47
	12.90	87.10	39.42	60.58	38.07	61.93	36.96	63.04	41.70	58.30	0.37	0.47	0.51	0.56
	22.86	77.14	31.40	68.60	33.18	66.82	30.14	69.86	40.49	59.51	0.33	0.35	0.37	0.34
	15.63	84.38	42.27	57.73	37.93	62.07	39.11	60.89	35.76	64.24	0.40	0.43	0.42	0.50
	15.63	84.38	43.68	56.32	37.12	62.88	36.99	63.01	46.89	53.11	0.39	0.39	0.39	0.45
	26.00	74.00	42.09	57.91	43.20	56.80	38.88	61.12	40.35	59.65	0.33	0.33	0.41	0.38
	20.00	80.00	32.41	67.59	38.79	61.21	32.84	67.16	36.63	63.37	0.38	0.46	0.46	0.51
	26.67	73.33	47.21	52.79	54.39	45.61	51.70	48.30	48.18	51.82	0.38	0.35	0.35	0.36
	<b>24.84</b>	<b>75.16</b>	<b>39.49</b>	<b>60.51</b>	<b>40.65</b>	<b>59.35</b>	<b>39.83</b>	<b>60.17</b>	<b>40.37</b>	<b>59.63</b>	<b>0.40</b>	<b>0.41</b>	<b>0.43</b>	<b>0.48</b>

Cuadro A10 Esperanza de vida al nacer

	Total							Hombres						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGUASCALIENTES	74.20	74.38	74.45	74.57	74.61	74.72	75.07	71.62	71.86	71.99	72.17	72.28	72.48	72.89
BAJA CALIFORNIA	74.81	75.00	75.09	75.22	75.27	75.38	75.72	72.43	72.62	72.68	72.77	72.78	72.85	73.25
BAJA CALIFORNIA SUR	74.25	74.53	74.69	74.92	75.10	75.34	75.69	71.54	71.84	72.04	72.29	72.50	72.78	73.20
CAMPECHE	73.02	73.39	73.62	73.91	74.12	74.42	74.76	70.56	70.94	71.19	71.50	71.70	72.01	72.42
COAHUILA	73.96	74.11	74.14	74.22	74.21	74.26	74.58	71.40	71.58	71.64	71.73	71.75	71.82	72.20
COLIMA	73.86	74.14	74.32	74.55	74.70	74.92	75.26	71.32	71.62	71.80	72.02	72.15	72.34	72.73
CHIAPAS	71.62	72.09	72.39	72.74	72.97	73.30	73.69	68.98	69.50	69.83	70.23	70.49	70.88	71.33
CHIHUAHUA	74.22	74.48	74.62	74.81	74.93	75.11	75.46	71.69	71.99	72.17	72.40	72.55	72.78	73.20
DISTRITO FEDERAL	74.69	74.89	75.01	75.17	75.28	75.46	75.79	72.04	72.26	72.39	72.56	72.68	72.87	73.28
DURANGO	73.38	73.60	73.68	73.80	73.81	73.89	74.22	70.89	71.15	71.26	71.40	71.43	71.55	71.94
GUANAJUATO	73.52	73.85	74.04	74.30	74.47	74.73	75.09	71.00	71.36	71.59	71.88	72.07	72.37	72.80
GUERRERO	71.75	72.11	72.28	72.50	72.58	72.76	73.13	69.09	69.51	69.73	70.00	70.13	70.38	70.80
HIDALGO	72.82	73.18	73.42	73.70	73.89	74.17	74.52	70.10	70.50	70.78	71.11	71.35	71.69	72.11
JALISCO	73.88	74.14	74.28	74.46	74.56	74.72	75.07	71.33	71.63	71.80	72.01	72.14	72.34	72.75
ESTADO DE MÉXICO	73.77	74.07	74.29	74.56	74.78	75.09	75.45	71.10	71.43	71.65	71.94	72.16	72.50	72.93
MICHOACÁN	73.24	73.52	73.67	73.85	73.93	74.09	74.44	70.76	71.10	71.27	71.49	71.59	71.78	72.21
MORELOS	73.96	74.30	74.52	74.79	74.99	75.27	75.61	71.40	71.75	71.96	72.22	72.38	72.63	73.03
NAYARIT	73.66	73.91	74.04	74.20	74.27	74.41	74.75	71.07	71.38	71.55	71.77	71.88	72.09	72.49
NUEVO LEÓN	74.41	74.57	74.64	74.73	74.77	74.86	75.16	71.77	71.96	72.04	72.16	72.21	72.32	72.69
OAXACA	71.91	72.36	72.65	72.99	73.21	73.53	73.91	69.25	69.74	70.07	70.45	70.71	71.07	71.52
PUEBLA	72.58	73.02	73.34	73.73	74.03	74.46	74.84	69.81	70.27	70.61	71.02	71.36	71.82	72.27
QUERÉTARO	73.26	73.63	73.87	74.19	74.44	74.78	75.14	70.60	71.00	71.26	71.60	71.85	72.22	72.65
QUINTANA ROO	74.18	74.51	74.75	75.05	75.29	75.63	75.98	71.57	71.95	72.22	72.57	72.85	73.25	73.67
SAN LUIS POTOSÍ	73.20	73.55	73.77	74.04	74.23	74.50	74.85	70.59	70.98	71.24	71.55	71.76	72.08	72.49
SINALOA	73.59	73.79	73.87	73.97	73.98	74.04	74.36	71.10	71.36	71.48	71.62	71.67	71.78	72.16
SONORA	73.92	74.13	74.25	74.39	74.48	74.62	74.96	71.36	71.58	71.69	71.83	71.89	72.02	72.42
TABASCO	73.10	73.37	73.51	73.69	73.78	73.93	74.31	70.58	70.89	71.07	71.29	71.41	71.61	72.05
TAMAULIPAS	73.75	73.98	74.10	74.26	74.35	74.49	74.82	71.20	71.46	71.60	71.77	71.86	72.02	72.40
TLAXCALA	73.78	74.11	74.36	74.66	74.90	75.25	75.62	71.03	71.42	71.72	72.09	72.41	72.86	73.30
VERACRUZ	72.43	72.68	72.81	72.97	73.04	73.20	73.57	69.76	70.05	70.20	70.40	70.50	70.71	71.14
YUCATÁN	73.05	73.41	73.64	73.95	74.17	74.50	74.84	70.45	70.84	71.10	71.44	71.69	72.06	72.47
ZACATECAS	73.26	73.68	73.98	74.34	74.61	75.00	75.36	70.79	71.25	71.56	71.95	72.23	72.62	73.06
<b>NACIONAL</b>	<b>73.89</b>	<b>74.14</b>	<b>74.30</b>	<b>74.48</b>	<b>74.51</b>	<b>74.63</b>	<b>74.80</b>	<b>71.30</b>	<b>71.59</b>	<b>71.78</b>	<b>71.98</b>	<b>72.05</b>	<b>72.21</b>	<b>72.40</b>

Fuente: Conapo (2006a).

	<b>Mujeres</b>						
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
	76.79	76.90	76.92	76.97	76.95	76.97	77.25
	77.18	77.39	77.50	77.66	77.76	77.92	78.19
	76.96	77.21	77.35	77.54	77.70	77.90	78.18
	75.49	75.83	76.05	76.32	76.54	76.82	77.11
	76.52	76.64	76.65	76.70	76.68	76.70	76.95
	76.39	76.67	76.85	77.08	77.26	77.50	77.78
	74.25	74.68	74.94	75.26	75.45	75.73	76.06
	76.76	76.97	77.08	77.22	77.30	77.44	77.72
	77.34	77.52	77.63	77.77	77.88	78.04	78.31
	75.87	76.05	76.10	76.19	76.18	76.23	76.50
	76.04	76.33	76.50	76.72	76.86	77.09	77.38
	74.41	74.71	74.83	75.00	75.03	75.15	75.46
	75.54	75.86	76.05	76.30	76.44	76.65	76.94
	76.44	76.65	76.76	76.91	76.98	77.11	77.38
	76.45	76.72	76.92	77.18	77.39	77.69	77.98
	75.71	75.95	76.06	76.22	76.26	76.39	76.68
	76.52	76.85	77.08	77.37	77.60	77.92	78.19
	76.24	76.44	76.52	76.63	76.66	76.73	77.00
	77.05	77.19	77.23	77.31	77.33	77.39	77.64
	74.57	74.98	75.23	75.53	75.72	75.99	76.30
	75.36	75.77	76.06	76.43	76.70	77.10	77.42
	75.92	76.25	76.49	76.78	77.02	77.34	77.63
	76.78	77.07	77.28	77.53	77.73	78.02	78.29
	75.80	76.11	76.30	76.54	76.69	76.92	77.21
	76.08	76.22	76.26	76.32	76.29	76.30	76.56
	76.48	76.68	76.80	76.96	77.07	77.23	77.50
	75.62	75.85	75.95	76.10	76.14	76.26	76.56
	76.29	76.50	76.61	76.75	76.84	76.97	77.24
	76.53	76.81	77.00	77.23	77.39	77.64	77.93
	75.11	75.32	75.42	75.55	75.58	75.70	76.01
	75.65	75.98	76.19	76.46	76.66	76.94	77.22
	75.73	76.12	76.39	76.74	77.00	77.37	77.66
	<b>76.47</b>	<b>76.70</b>	<b>76.83</b>	<b>76.97</b>	<b>76.98</b>	<b>77.05</b>	<b>77.21</b>

Cuadro A11 Alumnos inscritos al inicio de cursos en educación primaria, secundaria y terciaria

	Ciclo escolar 1999-2000			Ciclo escolar 2000-2001			Ciclo escolar 2001-2002			
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
AGUASCALIENTES	253,293	128,096	125,197	256,364	129,081	127,283	264,244	132,713	131,531	
BAJA CALIFORNIA	569,827	289,499	280,328	583,134	296,529	286,605	608,366	309,117	299,249	
BAJA CALIFORNIA SUR	105,455	54,047	51,408	108,497	55,307	53,190	113,956	58,166	55,790	
CAMPECHE	184,214	95,564	88,650	184,889	95,382	89,507	188,166	96,835	91,331	
COAHUILA	565,394	289,100	276,294	580,424	295,947	284,477	591,685	301,444	290,241	
COLIMA	134,173	67,890	66,283	138,259	69,937	68,322	139,509	70,274	69,235	
CHIAPAS	1,050,648	555,176	495,472	1,077,861	565,669	512,192	1,129,543	590,500	539,043	
CHIHUAHUA	724,245	366,483	357,762	741,006	375,227	365,779	750,574	379,125	371,449	
DISTRITO FEDERAL	2,310,016	1,179,678	1,130,338	2,288,333	1,162,373	1,125,960	2,290,703	1,164,758	1,125,945	
DURANGO	381,228	193,967	187,261	382,985	193,923	189,062	386,016	195,294	190,722	
GUANAJUATO	1,176,823	598,120	578,703	1,191,983	603,030	588,953	1,210,698	610,518	600,180	
GUERRERO	863,987	439,734	424,253	875,215	444,441	430,774	877,808	443,521	434,287	
HIDALGO	618,167	313,852	304,315	625,118	315,872	309,246	634,947	320,241	314,706	
JALISCO	1,578,822	800,085	778,737	1,599,292	808,854	790,438	1,608,621	811,693	796,928	
ESTADO DE MÉXICO	3,079,630	1,567,926	1,511,704	3,135,833	1,593,400	1,542,433	3,208,881	1,627,264	1,581,617	
MICHOACÁN	1,031,812	523,362	508,450	1,034,180	521,994	512,186	1,037,990	521,032	516,958	
MORELOS	378,528	190,238	188,290	387,177	194,154	193,023	394,938	197,390	197,548	
NAYARIT	247,877	123,732	124,145	246,107	122,970	123,137	245,827	122,587	123,240	
NUEVO LEÓN	896,063	461,595	434,468	898,576	462,632	435,944	919,504	472,582	446,922	
OAXACA	958,886	495,560	463,326	980,136	504,038	476,098	1,003,604	513,624	489,980	
PUEBLA	1,334,596	681,100	653,496	1,353,589	687,502	666,087	1,383,998	700,134	683,864	
QUERÉTARO	368,159	186,893	181,266	381,302	193,063	188,239	391,746	197,200	194,546	
QUINTANA ROO	208,000	107,077	100,923	218,036	111,966	106,070	228,495	117,202	111,293	
SAN LUIS POTOSÍ	603,926	308,820	295,106	610,776	311,355	299,421	621,380	315,933	305,447	
SINALOA	672,065	339,690	332,375	680,852	345,081	335,771	688,854	349,227	339,627	
SONORA	569,907	288,780	281,127	572,794	290,668	282,126	582,516	294,840	287,676	
TABASCO	539,925	278,652	261,273	549,925	281,724	268,201	558,231	285,204	273,027	
TAMAULIPAS	670,973	343,089	327,884	693,846	353,465	340,381	709,102	360,166	348,936	
TLAXCALA	252,180	128,383	123,797	257,795	130,722	127,073	264,242	133,588	130,654	
VERACRUZ	1,725,816	888,734	837,082	1,728,668	884,940	843,728	1,759,391	898,707	860,684	
YUCATÁN	429,683	223,937	205,746	436,973	226,623	210,350	445,563	230,507	215,056	
ZACATECAS	345,797	175,987	169,810	345,940	175,512	170,428	352,035	177,899	174,136	
<b>NACIONAL</b>	<b>24,830,115</b>	<b>12,684,846</b>	<b>12,145,269</b>	<b>25,145,865</b>	<b>12,803,381</b>	<b>12,342,484</b>	<b>25,591,133</b>	<b>12,999,285</b>	<b>12,591,848</b>	

Fuente: SEP (2000-2006).

Nota: Corresponde a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato, técnico superior, licenciatura, posgrado (ver nota metodológica).

	Ciclo escolar 2002-2003			Ciclo escolar 2003-2004			Ciclo escolar 2004-2005			Ciclo escolar 2005-2006		
	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
	272,068	136,469	135,599	278,395	139,427	138,968	283,802	142,128	141,674	286,149	143,064	143,085
	631,017	320,790	310,227	654,854	331,795	323,059	672,820	340,838	331,982	689,312	349,691	339,621
	118,478	60,552	57,926	122,893	62,716	60,177	128,221	65,292	62,929	131,394	66,973	64,421
	191,065	97,926	93,139	192,865	98,383	94,482	194,445	98,969	95,476	195,375	99,319	96,056
	602,867	307,887	294,980	611,222	311,544	299,678	621,195	316,714	304,481	628,425	320,846	307,579
	140,935	71,160	69,775	141,017	71,118	69,899	139,185	70,022	69,163	137,946	69,444	68,502
	1,192,718	618,616	574,102	1,211,118	628,135	582,983	1,217,036	630,203	586,833	1,228,579	633,321	595,258
	761,116	384,069	377,047	773,626	390,417	383,209	789,008	397,332	391,676	798,853	402,074	396,779
	2,288,858	1,162,778	1,126,080	2,273,180	1,155,227	1,117,953	2,261,373	1,146,427	1,114,946	2,270,695	1,153,567	1,117,128
	393,857	198,755	195,102	398,710	201,173	197,537	400,204	201,757	198,447	405,321	203,377	201,944
	1,228,979	618,325	610,654	1,240,851	623,612	617,239	1,239,490	622,895	616,595	1,242,193	623,267	618,926
	888,201	448,703	439,498	897,737	452,984	444,753	894,111	450,352	443,759	887,468	445,654	441,814
	644,481	324,248	320,233	652,845	327,331	325,514	656,574	328,953	327,621	655,593	327,954	327,639
	1,632,657	824,426	808,231	1,636,287	825,485	810,802	1,633,602	821,827	811,775	1,634,320	821,933	812,387
	3,271,269	1,656,665	1,614,604	3,313,694	1,674,075	1,639,619	3,360,182	1,694,360	1,665,822	3,387,363	1,704,813	1,682,550
	1,056,154	528,670	527,484	1,052,520	525,926	526,594	1,029,226	513,495	515,731	1,035,511	515,928	519,583
	406,981	202,960	204,021	412,448	205,581	206,867	411,854	204,994	206,860	415,978	207,198	208,780
	246,629	122,805	123,824	244,273	121,792	122,481	242,730	120,946	121,784	244,266	121,461	122,805
	938,904	481,315	457,589	958,853	492,356	466,497	979,404	502,679	476,725	997,874	512,293	485,581
	1,016,625	518,813	497,812	1,031,294	524,315	506,979	1,030,980	524,055	506,925	1,020,760	517,675	503,085
	1,419,205	716,754	702,451	1,440,990	725,912	715,078	1,456,321	731,253	725,068	1,463,852	733,379	730,473
	399,355	201,290	198,065	408,140	205,144	202,996	416,023	208,521	207,502	421,679	211,350	210,329
	238,890	121,916	116,974	253,157	129,139	124,018	262,571	133,758	128,813	270,837	137,931	132,906
	628,515	318,737	309,778	634,431	321,399	313,032	638,365	322,690	315,675	639,670	322,276	317,394
	690,743	348,070	342,673	693,580	349,439	344,141	695,275	349,174	346,101	693,984	349,315	344,669
	590,680	299,669	291,011	598,929	303,549	295,380	607,069	308,117	298,952	619,924	314,049	305,875
	562,800	286,902	275,898	568,510	289,471	279,039	571,133	290,197	280,936	571,395	289,777	281,618
	722,775	366,136	356,639	733,597	371,021	362,576	740,225	374,202	366,023	742,822	375,565	367,257
	271,013	136,769	134,244	278,803	140,319	138,484	282,884	142,181	140,703	285,980	143,887	142,093
	1,796,570	915,579	880,991	1,813,881	922,609	891,272	1,819,804	924,374	895,430	1,827,231	926,223	901,008
	452,145	233,333	218,812	452,737	233,457	219,280	450,990	232,459	218,531	449,030	230,455	218,575
	352,774	177,721	175,053	352,848	177,093	175,755	353,917	177,167	176,750	353,151	176,260	176,891
	<b>26,049,324</b>	<b>13,208,808</b>	<b>12,840,516</b>	<b>26,328,285</b>	<b>13,331,944</b>	<b>12,996,341</b>	<b>26,480,019</b>	<b>13,388,331</b>	<b>13,091,688</b>	<b>26,632,930</b>	<b>13,450,319</b>	<b>13,182,611</b>



Cuadro A12 Tasa de alfabetización por entidad federativa

	2000			2001			2002			2003		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	95.26	95.83	94.76	95.38	95.90	94.91	95.55	96.03	95.13	95.67	96.11	95.27
BAJA CALIFORNIA	96.54	97.07	96.01	96.60	97.10	96.11	96.68	97.14	96.22	96.77	97.20	96.33
BAJA CALIFORNIA SUR	95.92	96.24	95.59	96.04	96.35	95.71	96.14	96.45	95.83	96.24	96.54	95.94
CAMPECHE	90.41	92.20	88.64	91.46	93.02	89.95	91.11	92.68	89.58	90.59	92.20	89.03
COAHUILA	96.23	96.48	95.99	96.30	96.53	96.08	96.37	96.58	96.18	96.44	96.62	96.27
COLIMA	92.85	93.08	92.62	92.93	93.12	92.74	93.00	93.16	92.85	93.15	93.26	93.03
CHIAPAS	77.45	83.63	71.56	77.77	83.73	72.13	77.89	83.67	72.43	78.08	83.67	72.83
CHIHUAHUA	95.21	95.34	95.09	95.24	95.37	95.12	95.34	95.46	95.23	95.43	95.54	95.31
DISTRITO FEDERAL	97.16	98.39	96.09	97.22	98.39	96.19	97.26	98.40	96.27	97.32	98.40	96.36
DURANGO	94.72	94.84	94.62	94.82	94.91	94.74	94.89	94.95	94.84	94.95	94.99	94.92
GUANAJUATO	88.28	90.45	86.40	88.49	90.54	86.72	88.81	90.73	87.16	89.17	90.95	87.65
GUERRERO	78.82	82.81	75.28	79.25	83.06	75.88	79.62	83.27	76.41	79.93	83.43	76.86
HIDALGO	85.48	88.71	82.60	85.94	88.99	83.24	86.31	89.20	83.77	86.65	89.38	84.25
JALISCO	93.70	94.19	93.26	93.85	94.30	93.44	93.99	94.41	93.61	94.15	94.54	93.80
ESTADO DE MÉXICO	93.83	96.08	91.76	94.03	96.17	92.06	94.21	96.24	92.33	94.39	96.33	92.62
MICHOACÁN	86.31	87.54	85.24	86.50	87.64	85.52	86.75	87.79	85.85	86.93	87.88	86.11
MORELOS	91.05	92.82	89.48	91.30	92.97	89.83	91.41	93.01	90.01	91.53	93.05	90.19
NAYARIT	91.47	91.61	91.35	91.44	91.54	91.34	91.42	91.49	91.35	91.51	91.55	91.48
NUEVO LEÓN	96.78	97.23	96.33	96.86	97.29	96.45	96.96	97.36	96.57	97.05	97.43	96.69
OAXACA	79.00	84.87	73.84	79.47	85.09	74.56	79.91	85.29	75.23	80.31	85.47	75.84
PUEBLA	85.82	89.69	82.41	86.17	89.86	82.93	86.58	90.07	83.52	86.96	90.27	84.07
QUERÉTARO	90.56	93.21	88.17	90.98	93.45	88.77	91.19	93.52	89.09	91.39	93.60	89.40
QUINTANA ROO	92.69	94.46	90.81	92.96	94.61	91.22	93.21	94.75	91.61	93.31	94.77	91.79
SAN LUIS POTOSÍ	89.05	90.79	87.47	89.21	90.85	87.73	89.40	90.93	88.02	89.66	91.08	88.39
SINALOA	92.16	91.87	92.43	92.36	92.04	92.67	92.64	92.29	92.97	92.92	92.55	93.29
SONORA	95.70	95.73	95.67	95.78	95.80	95.77	95.86	95.86	95.86	95.93	95.91	95.94
TABASCO	90.01	92.51	87.63	90.06	92.47	87.77	90.42	92.67	88.29	90.59	92.73	88.58
TAMAULIPAS	94.91	95.55	94.30	94.94	95.55	94.36	95.04	95.61	94.50	95.18	95.71	94.68
TLAXCALA	92.48	94.75	90.41	92.76	94.89	90.82	92.96	94.98	91.12	93.11	95.04	91.37
VERACRUZ	85.49	88.64	82.65	86.05	88.98	83.42	86.64	89.36	84.22	86.79	89.38	84.49
YUCATÁN	88.41	90.62	86.32	88.63	90.72	86.65	88.65	90.66	86.75	88.76	90.67	86.95
ZACATECAS	91.96	92.45	91.54	91.93	92.38	91.53	91.91	92.33	91.55	91.98	92.36	91.65
<b>NACIONAL</b>	<b>90.76</b>	<b>92.74</b>	<b>88.94</b>	<b>90.98</b>	<b>92.86</b>	<b>89.27</b>	<b>91.20</b>	<b>92.98</b>	<b>89.57</b>	<b>91.38</b>	<b>93.08</b>	<b>89.83</b>

Fuente: INEA.

Nota: Datos estimados a partir de la población analfabeta. Se supone la no existencia de valores no específicos.

	2004			2005			2006		
	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
	95.82	96.22	95.47	95.88	96.25	95.55	95.94	96.28	95.64
	96.88	97.27	96.48	96.95	97.32	96.58	97.03	97.37	96.69
	96.35	96.64	96.06	96.45	96.72	96.16	96.55	96.82	96.27
	90.11	91.75	88.54	89.64	91.30	88.05	89.15	90.83	87.54
	96.68	96.83	96.53	96.76	96.89	96.63	96.86	96.96	96.75
	93.44	93.52	93.37	93.62	93.66	93.58	93.70	93.71	93.69
	78.23	83.65	73.17	78.73	83.89	73.94	79.42	84.28	74.92
	95.52	95.64	95.42	95.60	95.71	95.50	95.68	95.79	95.58
	97.38	98.42	96.47	97.44	98.43	96.57	97.50	98.45	96.67
	95.08	95.09	95.08	95.20	95.19	95.22	95.29	95.25	95.33
	89.46	91.12	88.04	89.70	91.25	88.39	89.91	91.36	88.69
	80.24	83.58	77.30	80.42	83.64	77.60	80.67	83.75	77.97
	87.01	89.59	84.75	87.38	89.81	85.26	87.73	90.01	85.74
	94.33	94.69	94.00	94.51	94.84	94.22	94.68	94.98	94.42
	94.58	96.41	92.90	94.74	96.49	93.15	94.90	96.56	93.38
	87.25	88.10	86.51	87.57	88.34	86.91	87.89	88.57	87.31
	91.74	93.17	90.49	92.00	93.33	90.83	92.16	93.42	91.05
	91.69	91.70	91.68	92.07	92.05	92.08	92.18	92.14	92.23
	97.16	97.50	96.82	97.26	97.59	96.95	97.37	97.67	97.08
	80.65	85.60	76.38	80.92	85.69	76.82	82.06	86.43	78.31
	87.26	90.41	84.52	87.30	90.36	84.64	87.41	90.36	84.85
	91.66	93.74	89.80	91.97	93.91	90.24	92.25	94.06	90.64
	93.39	94.78	91.96	93.41	94.74	92.05	93.46	94.73	92.17
	90.00	91.30	88.84	90.25	91.44	89.18	90.55	91.64	89.58
	93.18	92.78	93.57	93.45	93.03	93.86	93.70	93.25	94.12
	96.09	96.06	96.12	96.30	96.26	96.34	96.45	96.40	96.50
	91.11	93.06	89.28	91.31	93.15	89.59	91.57	93.29	89.97
	95.37	95.85	94.91	95.51	95.95	95.09	95.62	96.03	95.24
	93.29	95.12	91.64	93.47	95.20	91.91	93.65	95.29	92.18
	86.74	89.25	84.51	86.54	88.99	84.37	86.43	88.80	84.33
	88.94	90.74	87.23	89.19	90.88	87.59	89.34	90.93	87.83
	92.51	92.83	92.22	92.94	93.21	92.70	93.16	93.40	92.95
	<b>91.58</b>	<b>93.19</b>	<b>90.11</b>	<b>91.74</b>	<b>93.28</b>	<b>90.33</b>	<b>91.93</b>	<b>93.39</b>	<b>90.60</b>

Cuadro A13 Producto Interno bruto (PIB) (miles de pesos a precios de 2006)

	PIB 2000	PIB 2001	PIB 2002	PIB 2003	PIB 2004	PIB 2005	PIB 2006
AGUASCALIENTES	80,759,384	83,596,608	86,315,240	88,330,104	91,334,624	94,424,280	103,982,760
BAJA CALIFORNIA	251,614,544	243,646,224	238,168,544	244,707,168	266,457,216	278,843,328	294,837,632
BAJA CALIFORNIA SUR	38,775,852	40,258,760	40,480,432	42,965,008	44,685,984	47,251,344	50,785,544
CAMPECHE	87,174,640	91,295,080	92,316,640	99,455,192	101,688,176	100,435,480	100,145,248
COAHUILA	219,872,608	218,670,496	231,109,024	239,810,320	254,461,200	258,265,872	269,751,712
COLIMA	39,232,828	37,876,352	38,884,520	38,748,932	40,468,992	41,531,052	44,144,592
CHIAPAS	116,871,976	118,538,472	122,145,848	124,200,776	130,268,456	129,134,888	132,834,848
CHIHUAHUA	318,544,640	306,753,696	307,485,728	319,749,984	332,934,560	355,098,176	372,354,144
DISTRITO FEDERAL	1,681,679,488	1,661,163,136	1,679,827,840	1,649,118,336	1,652,836,224	1,686,123,136	1,762,776,832
DURANGO	84,535,088	87,779,408	89,129,432	94,587,968	100,705,112	101,632,368	106,231,496
GUANAJUATO	235,748,288	237,810,544	249,439,488	256,540,720	271,889,184	266,627,168	283,218,688
GUERRERO	121,363,688	122,108,792	120,913,352	122,062,856	125,502,224	127,125,472	130,863,536
HIDALGO	97,920,760	95,960,456	95,450,336	95,857,000	101,000,528	102,551,760	105,603,048
JALISCO	456,249,856	458,174,176	459,687,616	458,527,136	481,381,728	491,991,840	508,674,944
ESTADO DE MÉXICO	685,037,888	692,694,592	686,025,600	686,895,168	715,026,240	748,068,288	793,854,144
MICHOACÁN	160,462,032	158,418,752	157,285,232	162,032,528	169,775,904	168,162,144	174,732,352
MORELOS	91,689,696	94,896,016	94,080,992	98,005,592	101,091,704	107,430,064	109,687,800
NAYARIT	40,022,288	41,366,372	40,448,824	38,801,732	41,182,224	42,170,532	45,873,504
NUEVO LEÓN	498,150,144	497,411,872	513,341,280	528,119,296	562,652,416	581,475,584	615,992,384
OAXACA	113,122,176	114,553,632	113,158,080	113,909,704	117,328,504	120,481,776	124,449,328
PUEBLA	259,369,744	262,182,800	258,926,704	266,821,376	268,039,216	285,363,968	301,187,232
QUERÉTARO	123,524,120	123,641,040	127,061,464	127,607,312	134,537,248	139,955,232	149,468,144
QUINTANA ROO	100,333,152	106,101,528	107,239,312	113,234,808	123,471,600	126,469,752	129,552,472
SAN LUIS POTOSÍ	123,914,360	124,026,056	125,059,448	130,927,576	141,635,408	147,328,048	155,444,688
SINALOA	136,180,880	138,792,160	137,072,096	137,791,360	146,271,184	148,916,352	155,029,968
SONORA	194,056,160	195,622,672	186,780,368	192,006,752	205,917,232	215,249,120	233,389,232
TABASCO	94,180,296	94,757,912	93,020,608	94,186,536	97,740,560	100,019,696	104,073,512
TAMAULIPAS	221,223,008	215,603,680	223,347,568	236,168,432	254,893,936	262,228,000	263,965,008
TLAXCALA	38,205,476	39,266,104	38,384,180	39,281,952	41,903,032	41,121,128	43,257,468
VERACRUZ	303,404,640	302,047,616	302,605,888	308,863,552	324,407,552	332,601,984	348,370,368
YUCATÁN	96,054,296	98,374,368	98,256,136	100,583,112	106,593,784	111,905,784	115,673,088
ZACATECAS	49,955,228	51,452,540	56,203,488	58,046,764	59,505,680	57,557,436	61,150,844
<b>NACIONAL</b>	<b>7,148,800,512</b>	<b>7,146,436,096</b>	<b>7,201,426,944</b>	<b>7,301,484,544</b>	<b>7,605,063,680</b>	<b>7,815,279,104</b>	<b>8,191,344,640</b>

Fuente: Cálculos con base en datos sobre producto interno bruto (PIB) en pesos a precios de 1993, del Inegi a; y datos sobre el índice de precios implícitos (IPI) de 2006, del Inegi b (ver detalles en nota metodológica).

Cuadro A14 Producto interno bruto per cápita (pesos a precios de 2006)

	PIB per cápita 2000	PIB per cápita 2001	PIB per cápita 2002	PIB per cápita 2003	PIB per cápita 2004	PIB per cápita 2005	PIB per cápita 2006
AGUASCALIENTES	83,455	84,468	85,381	85,658	86,937	88,295	95,572
BAJA CALIFORNIA	105,287	98,332	92,844	92,287	97,350	98,794	101,392
BAJA CALIFORNIA SUR	88,665	89,032	86,704	89,269	90,188	92,736	96,998
CAMPECHE	123,178	126,958	126,473	134,383	135,639	132,328	130,360
COAHUILA	93,828	91,802	95,552	97,767	102,403	102,673	105,989
COLIMA	74,383	70,588	71,294	69,967	72,026	72,896	76,431
CHIAPAS	29,087	29,018	29,446	29,527	30,576	29,947	30,450
CHIHUAHUA	104,432	99,066	97,915	100,510	103,406	109,042	113,097
DISTRITO FEDERAL	193,362	190,134	191,571	187,582	187,689	191,272	199,808
DURANGO	57,388	59,062	59,499	62,724	66,405	66,684	69,373
GUANAJUATO	49,548	49,505	51,483	52,560	55,349	53,967	57,006
GUERRERO	38,806	38,869	38,368	38,675	39,756	40,293	41,511
HIDALGO	42,908	41,651	41,077	40,950	42,873	43,283	44,321
JALISCO	71,059	70,442	69,833	68,906	71,630	72,537	74,330
ESTADO DE MÉXICO	53,210	52,797	51,357	50,561	51,799	53,369	55,797
MICHOACÁN	39,699	39,150	38,872	40,102	42,125	41,863	43,643
MORELOS	59,483	60,847	59,672	61,548	62,910	66,279	67,098
NAYARIT	42,714	43,867	42,659	40,740	43,087	43,992	47,716
NUEVO LEÓN	127,864	125,373	127,185	128,774	135,164	137,726	143,924
OAXACA	32,186	32,442	31,938	32,086	33,022	33,908	35,026
PUEBLA	51,138	50,899	49,548	50,393	50,016	52,649	54,963
QUERÉTARO	85,956	84,049	84,469	83,062	85,833	87,577	91,769
QUINTANA ROO	110,874	111,604	107,642	108,738	113,687	111,856	110,213
SAN LUIS POTOSÍ	52,820	52,362	52,348	54,403	58,482	60,491	63,479
SINALOA	52,699	53,427	52,528	52,616	55,698	56,573	58,767
SONORA	85,747	85,165	80,197	81,401	86,282	89,201	95,698
TABASCO	48,768	48,595	47,293	47,529	49,004	49,853	51,580
TAMAULIPAS	78,744	75,406	76,832	80,002	85,114	86,375	85,805
TLAXCALA	38,713	39,035	37,478	37,719	39,614	38,305	39,718
VERACRUZ	43,177	42,682	42,506	43,180	45,185	46,187	48,240
YUCATÁN	56,664	57,057	56,085	56,569	59,125	61,259	62,511
ZACATECAS	36,286	37,271	40,634	41,927	42,975	41,588	44,206
<b>NACIONAL</b>	<b>72,622</b>	<b>71,668</b>	<b>71,365</b>	<b>71,583</b>	<b>73,834</b>	<b>75,185</b>	<b>78,106</b>

Fuente: Cálculos con base en datos sobre producto interno bruto (PIB) en pesos a precios de 1993, del Inegi a; datos sobre el índice de precios implícitos (IPI) de 2006, del Inegi b; y datos sobre la población total del Conapo (2006c) (ver detalles en nota metodológica).

Cuadro A15 Población por entidad federativa

	2000			2001			2002		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	967,697	474,303	493,394	989,687	484,662	505,025	1,010,946	494,658	516,288
BAJA CALIFORNIA	2,389,794	1,224,904	1,164,890	2,477,796	1,272,810	1,204,986	2,565,266	1,320,657	1,244,609
BAJA CALIFORNIA SUR	437,328	226,142	211,186	452,183	234,218	217,965	466,882	242,246	224,636
CAMPECHE	707,710	357,403	350,307	719,097	362,284	356,813	729,930	366,876	363,054
COAHUILA	2,343,350	1,179,138	1,164,212	2,381,985	1,197,588	1,184,397	2,418,661	1,215,093	1,203,568
COLIMA	527,440	263,988	263,452	536,585	268,643	267,942	545,412	273,161	272,251
CHIAPAS	4,018,049	2,015,289	2,002,760	4,085,008	2,043,854	2,041,154	4,148,101	2,070,456	2,077,645
CHIHUAHUA	3,050,269	1,540,940	1,509,329	3,096,457	1,565,449	1,531,008	3,140,332	1,588,958	1,551,374
DISTRITO FEDERAL	8,697,040	4,220,741	4,476,299	8,736,799	4,237,698	4,499,101	8,768,713	4,251,023	4,517,690
DURANGO	1,473,046	731,308	741,738	1,486,231	737,036	749,195	1,497,988	742,072	755,916
GUANAJUATO	4,758,019	2,310,801	2,447,218	4,803,768	2,327,926	2,475,842	4,845,072	2,342,789	2,502,283
GUERRERO	3,127,449	1,533,731	1,593,718	3,141,573	1,537,560	1,604,013	3,151,374	1,539,279	1,612,095
HIDALGO	2,282,084	1,119,315	1,162,769	2,303,927	1,127,184	1,176,743	2,323,672	1,133,988	1,189,684
JALISCO	6,420,683	3,162,199	3,258,484	6,504,275	3,203,198	3,301,077	6,582,629	3,241,769	3,340,860
ESTADO DE MÉXICO	12,874,131	6,388,758	6,485,373	13,120,050	6,514,406	6,605,644	13,358,101	6,636,687	6,721,414
MICHOACÁN	4,041,928	1,965,271	2,076,657	4,046,458	1,964,317	2,082,141	4,046,244	1,961,071	2,085,173
MORELOS	1,541,431	753,754	787,677	1,559,592	762,511	797,081	1,576,643	770,761	805,882
NAYARIT	936,975	470,290	466,685	942,988	472,720	470,268	948,200	474,769	473,431
NUEVO LEÓN	3,895,939	1,965,650	1,930,289	3,967,466	2,000,899	1,966,567	4,036,168	2,034,853	2,001,315
OAXACA	3,514,673	1,716,016	1,798,657	3,530,977	1,719,428	1,811,549	3,543,035	1,720,724	1,822,311
PUEBLA	5,071,991	2,477,571	2,594,420	5,151,077	2,512,170	2,638,907	5,225,769	2,544,598	2,681,171
QUERÉTARO	1,437,070	706,570	730,500	1,471,051	722,891	748,160	1,504,233	738,826	765,407
QUINTANA ROO	904,928	468,713	436,215	950,696	490,578	460,118	996,263	512,298	483,965
SAN LUIS POTOSÍ	2,345,985	1,159,175	1,186,810	2,368,636	1,167,731	1,200,905	2,389,002	1,175,124	1,213,878
SINALOA	2,584,131	1,304,307	1,279,824	2,597,792	1,310,690	1,287,102	2,609,483	1,316,168	1,293,315
SONORA	2,263,126	1,148,507	1,114,619	2,296,976	1,165,489	1,131,487	2,329,015	1,181,626	1,147,389
TABASCO	1,931,188	966,249	964,939	1,949,966	973,802	976,164	1,966,916	980,417	986,499
TAMAULIPAS	2,809,389	1,407,211	1,402,178	2,859,229	1,431,900	1,427,329	2,906,979	1,455,623	1,451,356
TLAXCALA	986,896	487,725	499,171	1,005,927	496,002	509,925	1,024,185	503,873	520,312
VERACRUZ	7,026,934	3,455,279	3,571,655	7,076,618	3,470,769	3,605,849	7,119,092	3,482,560	3,636,532
YUCATÁN	1,695,167	847,726	847,441	1,724,157	861,583	862,574	1,751,908	874,842	877,066
ZACATECAS	1,376,717	673,438	703,279	1,380,500	674,386	706,114	1,383,160	674,793	708,367
<b>NACIONAL</b>	<b>98,438,557</b>	<b>48,722,412</b>	<b>49,716,145</b>	<b>99,715,527</b>	<b>49,312,382</b>	<b>50,403,145</b>	<b>100,909,374</b>	<b>49,862,638</b>	<b>51,046,736</b>

Fuente: Conapo (2006c).

	2003			2004			2005			2006		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	1,031,196	504,133	527,063	1,050,582	513,147	537,435	1,069,423	521,863	547,560	1,088,005	530,447	557,558
	2,651,600	1,368,095	1,283,505	2,737,104	1,415,219	1,321,885	2,822,478	1,462,392	1,360,086	2,907,896	1,509,656	1,398,240
	481,300	250,142	231,158	495,476	257,929	237,547	509,524	265,648	243,876	523,572	273,364	250,208
	740,088	371,113	368,975	749,697	375,035	374,662	758,987	378,768	380,219	768,222	382,486	385,736
	2,452,867	1,231,342	1,221,525	2,484,893	1,246,442	1,238,451	2,515,416	1,260,738	1,254,678	2,545,081	1,274,624	1,270,457
	553,819	277,481	276,338	561,868	281,615	280,253	569,727	285,650	284,077	577,575	289,689	287,886
	4,206,345	2,094,515	2,111,830	4,260,523	2,116,397	2,144,126	4,312,067	2,136,829	2,175,238	4,362,413	2,156,679	2,205,734
	3,181,264	1,611,098	1,570,166	3,219,679	1,632,009	1,587,670	3,256,512	1,652,169	1,604,343	3,292,339	1,671,815	1,620,524
	8,791,472	4,259,949	4,531,523	8,806,256	4,264,975	4,541,281	8,815,319	4,267,261	4,548,058	8,822,349	4,268,735	4,553,614
	1,507,993	746,230	761,763	1,516,537	749,622	766,915	1,524,078	752,483	771,595	1,531,298	755,214	776,084
	4,880,950	2,354,825	2,526,125	4,912,288	2,364,422	2,547,866	4,940,605	2,372,381	2,568,224	4,968,208	2,380,063	2,588,145
	3,156,130	1,538,478	1,617,652	3,156,838	1,535,625	1,621,213	3,154,988	1,531,469	1,623,519	3,152,533	1,527,121	1,625,412
	2,340,848	1,139,454	1,201,394	2,355,830	1,143,732	1,212,098	2,369,307	1,147,195	1,222,112	2,382,691	1,150,686	1,232,005
	6,654,365	3,277,096	3,377,269	6,720,412	3,309,548	3,410,864	6,782,676	3,340,080	3,442,596	6,843,469	3,369,892	3,473,577
	13,585,435	6,753,969	6,831,466	13,803,752	6,866,946	6,936,806	14,016,823	6,977,490	7,039,333	14,227,630	7,086,874	7,140,756
	4,040,540	1,955,088	2,085,452	4,030,251	1,946,766	2,083,485	4,016,934	1,936,898	2,080,036	4,003,680	1,927,190	2,076,490
	1,592,338	778,354	813,984	1,606,922	785,390	821,532	1,620,871	792,109	828,762	1,634,731	798,792	835,939
	952,426	476,315	476,111	955,793	477,420	478,373	958,587	478,231	480,356	961,381	479,065	482,316
	4,101,135	2,066,935	2,034,200	4,162,744	2,097,292	2,065,452	4,221,981	2,126,445	2,095,536	4,279,990	2,154,985	2,125,005
	3,550,129	1,719,479	1,830,650	3,553,065	1,716,099	1,836,966	3,553,231	1,711,278	1,841,953	3,553,032	1,706,379	1,846,653
	5,294,847	2,574,186	2,720,661	5,359,081	2,601,249	2,757,832	5,420,091	2,626,615	2,793,476	5,479,856	2,651,431	2,828,425
	1,536,293	754,180	782,113	1,567,427	769,047	798,380	1,598,089	783,636	814,453	1,628,739	798,206	830,533
	1,041,357	533,721	507,636	1,086,067	554,874	531,193	1,130,652	575,899	554,753	1,175,475	596,987	578,488
	2,406,612	1,181,084	1,225,528	2,421,870	1,185,782	1,236,088	2,435,543	1,189,613	1,245,930	2,448,749	1,193,261	1,255,488
	2,618,791	1,320,491	1,298,300	2,626,158	1,323,831	1,302,327	2,632,273	1,326,531	1,305,742	2,638,052	1,329,057	1,308,995
	2,358,773	1,196,626	1,162,147	2,386,569	1,210,605	1,175,964	2,413,074	1,223,916	1,189,158	2,438,807	1,236,821	1,201,986
	1,981,647	985,878	995,769	1,994,555	990,343	1,004,212	2,006,277	994,122	1,012,155	2,017,710	997,790	1,019,920
	2,952,026	1,478,017	1,474,009	2,994,743	1,499,228	1,495,515	3,035,926	1,519,677	1,516,249	3,076,329	1,539,764	1,536,565
	1,041,432	511,224	530,208	1,057,784	518,079	539,705	1,073,525	524,591	548,934	1,089,107	531,033	558,074
	7,152,996	3,489,865	3,663,131	7,179,590	3,493,235	3,686,355	7,201,126	3,493,817	3,707,309	7,221,618	3,494,063	3,727,555
	1,778,065	887,289	890,776	1,802,870	899,016	903,854	1,826,750	910,251	916,499	1,850,434	921,382	929,052
	1,384,476	674,527	709,949	1,384,643	673,661	710,982	1,384,006	672,382	711,624	1,383,311	671,091	712,220
	101,999,555	50,361,179	51,638,376	103,001,867	50,814,580	52,187,287	103,946,866	51,238,427	52,708,439	104,874,282	51,654,642	53,219,640

Cuadro A16 Población económicamente activa por entidad federativa

	2000			2001			2002		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	359,627	233,016	126,611	368,399	235,382	133,017	388,261	245,694	142,567
BAJA CALIFORNIA	1,019,272	653,892	365,380	1,030,944	669,736	361,208	1,075,417	682,616	392,801
BAJA CALIFORNIA SUR	189,244	122,231	67,013	194,838	129,727	65,111	196,104	130,493	65,611
CAMPECHE	268,699	192,858	75,841	297,551	204,753	92,798	302,385	204,836	97,549
COAHUILA	932,992	625,716	307,276	915,241	625,990	289,251	944,056	641,107	302,949
COLIMA	224,320	143,508	80,812	242,469	150,326	92,143	236,377	147,705	88,672
CHIAPAS	1,613,746	1,075,702	538,044	1,660,359	1,080,396	579,963	1,693,548	1,103,832	589,716
CHIHUAHUA	1,224,661	801,425	423,236	1,201,598	809,288	392,310	1,222,706	817,508	405,198
DISTRITO FEDERAL	3,867,623	2,333,223	1,534,400	3,808,476	2,310,591	1,497,885	3,812,410	2,286,756	1,525,654
DURANGO	555,298	371,499	183,799	552,880	374,383	178,497	545,128	371,988	173,140
GUANAJUATO	1,705,691	1,096,169	609,522	1,698,478	1,093,937	604,541	1,873,767	1,140,031	733,736
GUERRERO	1,174,541	748,509	426,032	1,036,153	739,701	296,452	1,132,012	758,348	373,664
HIDALGO	775,949	516,113	259,836	847,961	553,178	294,783	901,065	570,136	330,929
JALISCO	2,702,429	1,685,181	1,017,248	2,816,715	1,711,490	1,105,225	2,855,984	1,772,066	1,083,918
ESTADO DE MÉXICO	5,161,897	3,387,388	1,774,509	5,170,490	3,440,937	1,729,553	5,297,355	3,569,524	1,727,831
MICHOACÁN	1,536,388	1,014,945	521,443	1,546,261	996,165	550,096	1,508,896	1,002,822	506,074
MORELOS	610,083	391,854	218,229	592,757	388,873	203,884	605,589	390,016	215,573
NAYARIT	378,136	241,271	136,865	392,347	243,975	148,372	383,763	242,166	141,597
NUEVO LEÓN	1,646,269	1,117,173	529,096	1,641,655	1,118,506	523,149	1,670,319	1,122,059	548,260
OAXACA	1,320,834	916,967	403,867	1,322,048	884,389	437,659	1,361,830	876,402	485,428
PUEBLA	1,913,543	1,278,383	635,160	1,964,758	1,272,572	692,186	2,043,429	1,318,035	725,394
QUERÉTARO	561,371	355,931	205,440	560,807	353,139	207,668	586,844	377,061	209,783
QUINTANA ROO	363,385	255,242	108,143	365,947	258,060	107,887	389,384	277,823	111,561
SAN LUIS POTOSÍ	857,659	571,292	286,367	866,289	558,362	307,927	914,810	586,601	328,209
SINALOA	993,604	673,975	319,629	1,063,680	700,211	363,469	1,082,197	702,386	379,811
SONORA	903,161	607,593	295,568	937,027	605,909	331,118	945,901	605,825	340,076
TABASCO	695,485	500,863	194,622	716,344	497,535	218,809	736,620	517,969	218,651
TAMAULIPAS	1,165,599	764,799	400,800	1,165,002	771,259	393,743	1,197,314	797,653	399,661
TLAXCALA	385,524	256,857	128,667	396,995	263,146	133,849	411,744	272,779	138,965
VERACRUZ	2,757,538	1,852,253	905,285	2,474,995	1,788,191	686,804	2,542,497	1,769,518	772,979
YUCATÁN	704,725	465,663	239,062	754,270	469,010	285,260	765,506	475,176	290,330
ZACATECAS	474,100	322,230	151,870	458,150	306,635	151,515	462,016	302,440	159,576
<b>NACIONAL</b>	<b>39,043,393</b>	<b>25,573,721</b>	<b>13,469,672</b>	<b>39,061,884</b>	<b>25,605,752</b>	<b>13,456,132</b>	<b>40,085,234</b>	<b>26,079,371</b>	<b>14,005,863</b>

Fuente: Inegi (2000a-2006a).



	2003			2004			2005			2006		
	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
	393,782	253,469	140,313	397,796	250,663	147,133	414,350	261,174	153,176	422,537	265,956	156,581
	1,069,540	695,437	374,103	1,099,490	730,043	369,447	1,151,084	748,403	402,681	1,239,194	764,722	474,472
	211,108	141,469	69,639	217,340	144,306	73,034	220,089	143,690	76,399	230,462	152,605	77,857
	309,972	207,731	102,241	322,787	210,872	111,915	334,868	217,205	117,663	337,924	221,301	116,623
	944,480	633,768	310,712	1,005,449	673,680	331,769	1,010,088	657,685	352,403	1,053,406	679,164	374,242
	238,994	149,059	89,935	246,402	150,620	95,782	258,420	157,149	101,271	270,826	164,647	106,179
	1,586,799	1,099,899	486,900	1,546,715	1,128,337	418,378	1,612,541	1,126,044	486,497	1,555,418	1,117,966	437,452
	1,215,566	828,546	387,020	1,241,223	859,658	381,565	1,306,682	857,643	449,039	1,397,705	910,826	486,879
	3,869,238	2,337,765	1,531,473	4,022,322	2,409,123	1,613,199	4,046,440	2,358,082	1,688,358	4,128,485	2,380,469	1,748,016
	553,021	381,963	171,058	566,994	385,067	181,927	568,718	381,316	187,402	571,158	385,626	185,532
	1,797,588	1,123,387	674,201	1,877,234	1,179,650	697,584	1,839,568	1,151,008	688,560	1,945,422	1,208,302	737,120
	1,148,048	771,357	376,691	1,149,375	739,736	409,639	1,092,435	694,026	398,409	1,197,880	725,750	472,130
	936,681	583,023	353,658	977,428	600,482	376,946	961,954	614,221	347,733	975,562	613,752	361,810
	2,853,681	1,745,846	1,107,835	2,942,985	1,809,182	1,133,803	2,903,087	1,789,444	1,113,643	2,944,822	1,826,104	1,118,718
	5,306,128	3,588,124	1,718,004	5,756,574	3,708,438	2,048,136	5,688,708	3,678,038	2,010,670	5,899,239	3,750,072	2,149,167
	1,521,398	1,010,090	511,308	1,515,212	951,435	563,777	1,580,493	960,234	620,259	1,638,900	985,545	653,355
	612,462	392,959	219,503	648,921	392,910	256,011	669,382	400,920	268,462	693,378	424,502	268,876
	394,969	251,172	143,797	396,753	255,169	141,584	409,953	253,505	156,448	417,693	259,586	158,107
	1,713,787	1,152,114	561,673	1,812,761	1,179,199	633,562	1,880,292	1,204,516	675,776	1,954,528	1,250,495	704,033
	1,372,334	867,978	504,356	1,337,316	841,569	495,747	1,435,787	854,102	581,685	1,398,832	859,744	539,088
	2,069,334	1,320,098	749,236	2,260,127	1,381,479	878,648	2,177,720	1,336,064	841,656	2,298,328	1,386,956	911,372
	619,172	390,978	228,194	639,274	391,924	247,350	641,878	392,788	249,090	652,009	393,044	258,965
	424,388	295,744	128,644	472,548	303,991	168,557	525,691	327,682	198,009	558,755	347,024	211,731
	952,436	603,683	348,753	947,556	615,162	332,394	956,451	605,439	351,012	953,041	604,580	348,461
	1,116,010	713,616	402,394	1,170,367	733,053	437,314	1,177,666	745,637	432,029	1,172,595	747,757	424,838
	998,021	615,469	382,552	1,047,855	645,490	402,365	992,764	638,601	354,163	1,022,052	641,784	380,268
	782,776	551,770	231,006	784,114	548,510	235,604	741,505	527,543	213,962	741,521	525,598	215,923
	1,179,281	793,390	385,891	1,269,403	824,147	445,256	1,303,378	826,829	476,549	1,335,142	833,027	502,115
	415,911	272,559	143,352	409,241	270,777	138,464	422,127	273,322	148,805	440,660	276,845	163,815
	2,549,963	1,824,984	724,979	2,732,708	1,809,501	923,207	2,643,019	1,752,278	890,741	2,770,371	1,844,113	926,258
	772,306	477,240	295,066	781,970	498,179	283,791	802,651	496,487	306,164	830,534	516,365	314,169
	487,981	325,815	162,166	504,526	344,352	160,174	504,517	339,818	164,699	527,097	345,199	181,898
	<b>40,417,155</b>	<b>26,400,502</b>	<b>14,016,653</b>	<b>42,100,766</b>	<b>26,966,704</b>	<b>15,134,062</b>	<b>42,274,306</b>	<b>26,770,893</b>	<b>15,503,413</b>	<b>43,575,476</b>	<b>27,409,426</b>	<b>16,166,050</b>

Cuadro A17 Número de representantes en los congresos estatales según sexo y entidad federativa

	Representación política 2000			Representación política 2002			Representación política 2004			Representación política 2006		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	27	24	3	27	24	3	27	24	3	27	24	3
BAJA CALIFORNIA	25	24	1	25	21	4	25	21	4	25	23	2
BAJA CALIFORNIA SUR	21	17	4	21	15	6	21	15	6	21	13	8
CAMPECHE	35	27	8	35	29	6	35	24	11	35	24	11
COAHUILA	32	26	6	35	28	7	35	28	7	35	32	3
COLIMA	20	16	4	25	22	3	25	21	4	25	19	6
CHIAPAS	40	36	4	40	36	4	40	36	4	40	34	6
CHIHUAHUA	33	26	7	33	30	3	33	30	3	33	25	8
DISTRITO FEDERAL	66 <sup>a</sup>	49 <sup>a</sup>	17 <sup>a</sup>	66 <sup>b</sup>	47 <sup>b</sup>	19 <sup>b</sup>	66 <sup>c</sup>	44 <sup>c</sup>	22 <sup>c</sup>	66 <sup>d</sup>	44 <sup>d</sup>	22 <sup>d</sup>
DURANGO	25	24	1	25	22	3	25	22	3	25	23	2
GUANAJUATO	36	33	3	35	29	6	36	29	7	36	29	7
GUERRERO	46	42	4	46	37	9	46	37	9	46	37	9
HIDALGO	29	27	2	29	24	5	29	24	5	29	21	8
JALISCO	40	37	3	40	37	3	31	25	6	40	34	6
ESTADO DE MÉXICO	75	72	3	75	66	9	75	64	11	75	64	11
MICHOACÁN	30	26	4	40	34	6	40	34	6	40	33	7
MORELOS	30	22	8	30	27	3	30	27	3	30	27	3
NAYARIT	30	26	4	30	25	5	30	25	5	30	22	8
NUEVO LEÓN	42	36	6	42	39	3	42	31	11	42	31	11
OAXACA	44	41	3	42	36	6	42	35	7	42	30	12
PUEBLA	39	34	5	41	32	9	41	32	9	41	29	12
QUERÉTARO	25	22	3	25	22	3	25	22	3	25	22	3
QUINTANA ROO	25	21	4	25	15	10	23	15	8	25	19	6
SAN LUIS POTOSÍ	27	23	4	27	25	2	27	22	5	27	23	4
SINALOA	40	31	9	40	34	6	40	34	6	40	34	6
SONORA	33	29	4	33	29	4	31	27	4	31	27	4
TABASCO	31	29	2	31	25	6	34	26	8	35	27	8
TAMAULIPAS	32	28	4	32	29	3	32	29	3	32	27	5
TLAXCALA	32	24	8	32	28	4	32	28	4	32	27	5
VERACRUZ	45	38	7	44	36	8	45	38	7	50	37	13
YUCATÁN	25	18	7	25	20	5	25	20	5	25	20	5
ZACATECAS	30	26	4	30	26	4	30	26	4	30	22	8
<b>NACIONAL</b>	<b>628</b>	<b>528</b>	<b>100</b>	<b>628</b>	<b>517</b>	<b>111</b>	<b>628</b>	<b>484</b>	<b>144</b>	<b>628</b>	<b>472</b>	<b>156</b>

Fuente: Para el periodo 2000-2003 los datos se obtuvieron en las páginas de internet del congreso local de cada entidad; para el periodo 2004-2006 los datos de los congresos locales de cada entidad fueron proporcionados a la OJDH, PNUD México, por Inmujeres; los datos nacionales se obtuvieron de las páginas de internet del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

Nota: Los datos se refieren al número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional.

a, b y c: Datos obtenidos de la página de internet de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

d: Datos proporcionados a la OJDH, PNUD México, por Inmujeres.

Cuadro A18 Población ocupada en puestos de funcionarios y directivos por sexo y entidad federativa

	Funcionarios y directivos 2000			Funcionarios y directivos 2002			Funcionarios y directivos 2004			Funcionarios y directivos 2006		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	9,702	7,730	1,972	9,123	7,261	1,862	9,559	6,281	3,278	9,019	6,465	2,554
BAJA CALIFORNIA	29,428	23,510	5,918	35,111	24,981	10,130	25,286	19,095	6,191	35,763	26,665	9,098
BAJA CALIFORNIA SUR	4,034	3,159	875	5,421	3,490	1,931	6,463	4,446	2,017	7,934	5,393	2,541
CAMPECHE	5,964	4,561	1,403	5,072	3,768	1,304	4,945	3,422	1,523	6,907	5,094	1,813
COAHUILA	26,810	20,278	6,532	23,030	17,290	5,740	38,861	29,515	9,346	34,006	27,719	6,287
COLIMA	5,641	4,353	1,288	6,691	4,942	1,749	5,370	3,537	1,833	9,757	7,076	2,681
CHIAPAS	12,590	10,907	1,683	18,661	13,817	4,844	21,242	16,371	4,871	20,579	14,792	5,787
CHIHUAHUA	26,709	20,341	6,368	34,138	25,572	8,566	27,668	22,266	5,402	27,860	17,556	10,304
DISTRITO FEDERAL	193,703	141,762	51,941	157,636	121,665	35,971	132,409	96,053	36,356	134,539	97,212	37,327
DURANGO	12,342	8,878	3,464	9,421	6,887	2,534	9,613	6,856	2,757	12,624	10,281	2,343
GUANAJUATO	23,902	18,572	5,330	23,800	20,038	3,762	18,336	14,497	3,839	23,063	19,541	3,522
GUERRERO	15,108	10,658	4,450	15,017	11,175	3,842	11,149	8,301	2,848	16,229	9,962	6,267
HIDALGO	8,342	6,177	2,165	17,147	12,609	4,538	13,200	10,285	2,915	13,324	8,963	4,361
JALISCO	63,072	49,072	14,000	76,620	56,679	19,941	49,083	37,726	11,357	60,964	47,823	13,141
ESTADO DE MÉXICO	98,293	74,096	24,197	76,017	57,940	18,077	106,719	82,516	24,203	105,101	73,266	31,835
MICHOACÁN	13,720	8,966	4,754	10,060	7,485	2,575	11,644	8,384	3,260	15,751	10,384	5,367
MORELOS	11,282	9,721	1,561	10,433	8,687	1,746	11,459	8,830	2,629	12,412	8,866	3,546
NAYARIT	5,084	4,145	939	3,497	2,307	1,190	4,263	2,954	1,309	8,211	4,869	3,342
NUEVO LEÓN	72,093	59,319	12,774	61,087	49,987	11,100	55,774	45,330	10,444	58,214	45,651	12,563
OAXACA	7,928	5,567	2,361	12,274	10,438	1,836	10,773	6,732	4,041	13,293	9,218	4,075
PUEBLA	31,529	22,744	8,785	31,248	24,192	7,056	35,317	26,985	8,332	44,081	32,683	11,398
QUERÉTARO	15,017	11,092	3,925	15,373	11,257	4,116	18,472	13,082	5,390	19,354	14,209	5,145
QUINTANA ROO	11,714	8,251	3,463	8,021	6,815	1,206	11,259	7,494	3,765	18,653	12,067	6,586
SAN LUIS POTOSÍ	14,785	10,325	4,460	12,917	9,470	3,447	14,577	11,435	3,142	15,008	9,385	5,623
SINALOA	25,297	20,591	4,706	19,948	16,210	3,738	16,838	14,451	2,387	21,748	15,880	5,868
SONORA	22,970	18,465	4,505	24,738	18,776	5,962	21,223	16,520	4,703	43,121	30,189	12,932
TABASCO	9,056	6,616	2,440	9,392	6,324	3,068	7,190	5,476	1,714	17,485	12,951	4,534
TAMAULIPAS	32,369	25,982	6,387	24,426	17,806	6,620	20,638	13,397	7,241	28,053	20,318	7,735
TLAXCALA	5,589	4,155	1,434	5,151	3,702	1,449	5,210	4,037	1,173	4,249	2,527	1,722
VERACRUZ	39,615	29,368	10,247	32,176	20,813	11,363	48,193	31,092	17,101	42,325	32,354	9,971
YUCATÁN	12,395	9,303	3,092	10,062	7,853	2,209	15,129	11,702	3,427	11,457	8,659	2,798
ZACATECAS	7,777	6,544	1,233	7,677	6,569	1,108	5,973	4,367	1,606	7,487	5,062	2,425
<b>NACIONAL</b>	<b>873,860</b>	<b>665,208</b>	<b>208,652</b>	<b>811,385</b>	<b>616,805</b>	<b>194,580</b>	<b>793,835</b>	<b>593,435</b>	<b>200,400</b>	<b>898,571</b>	<b>653,080</b>	<b>245,491</b>

Fuente: Con base en datos relativos a grupos de ocupación del Inegi (2000b-2006b).

Cuadro A19 Población ocupada en puestos de profesionistas y técnicos por sexo y entidad federativa

	Profesionistas y técnicos 2000			Profesionistas y técnicos 2002			Profesionistas y técnicos 2004			Profesionistas y técnicos 2006		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	25,986	13,815	12,171	27,712	16,120	11,592	28,277	15,036	13,241	30,829	16,466	14,363
BAJA CALIFORNIA	94,753	60,519	34,234	97,283	65,528	31,755	99,914	65,993	33,921	104,852	62,605	42,247
BAJA CALIFORNIA SUR	13,686	7,780	5,906	10,501	5,551	4,950	13,468	8,010	5,458	17,429	11,116	6,313
CAMPECHE	14,458	8,980	5,478	16,236	9,470	6,766	13,774	8,255	5,519	21,308	13,526	7,782
COAHUILA	63,642	37,877	25,765	59,287	34,392	24,895	65,452	35,532	29,920	76,257	47,559	28,698
COLIMA	13,577	7,680	5,897	15,632	9,901	5,731	15,680	9,473	6,207	18,565	10,718	7,847
CHIAPAS	56,173	33,874	22,299	61,324	41,159	20,165	48,729	31,420	17,309	70,871	45,861	25,010
CHIHUAHUA	90,152	57,437	32,715	88,953	54,751	34,202	104,175	69,767	34,408	136,804	87,746	49,058
DISTRITO FEDERAL	395,183	251,980	143,203	453,750	272,962	180,788	460,051	274,371	185,680	483,729	280,624	203,105
DURANGO	28,994	16,853	12,141	23,831	12,846	10,985	26,053	13,601	12,452	31,386	16,675	14,711
GUANAJUATO	74,428	44,945	29,483	72,948	38,176	34,772	84,039	49,990	34,049	95,306	55,648	39,658
GUERRERO	53,111	33,098	20,013	42,880	27,316	15,564	45,153	27,200	17,953	42,999	21,285	21,714
HIDALGO	35,658	15,194	20,464	30,611	13,743	16,868	34,969	16,392	18,577	47,330	26,493	20,837
JALISCO	158,602	92,035	66,567	172,581	106,575	66,006	185,374	112,743	72,631	184,844	108,051	76,793
ESTADO DE MÉXICO	336,520	207,248	129,272	348,907	205,439	143,468	409,709	254,618	155,091	428,181	278,202	149,979
MICHOACÁN	65,831	38,272	27,559	60,878	27,768	33,110	81,265	45,908	35,357	97,845	51,487	46,358
MORELOS	32,973	18,779	14,194	35,522	17,147	18,375	40,771	23,019	17,752	45,401	28,277	17,124
NAYARIT	18,115	9,560	8,555	21,344	10,428	10,916	20,545	11,119	9,426	21,339	11,122	10,217
NUEVO LEÓN	161,728	98,757	62,971	150,825	92,503	58,322	144,958	90,623	54,335	167,786	111,351	56,435
OAXACA	40,671	23,801	16,870	37,621	21,804	15,817	49,162	27,651	21,511	52,906	30,134	22,772
PUEBLA	89,785	52,085	37,700	116,810	72,435	44,375	115,649	63,530	52,119	107,986	54,531	53,455
QUERÉTARO	36,772	22,785	13,987	39,286	22,886	16,400	43,221	24,970	18,251	48,369	26,331	22,038
QUINTANA ROO	22,051	16,270	5,781	24,357	17,168	7,189	30,582	19,552	11,030	36,820	23,941	12,879
SAN LUIS POTOSÍ	38,979	20,973	18,006	42,866	20,921	21,945	38,866	20,482	18,384	48,371	23,699	24,672
SINALOA	54,485	30,372	24,113	51,657	28,070	23,587	61,067	31,059	30,008	70,502	37,867	32,635
SONORA	58,288	35,310	22,978	66,042	40,899	25,143	62,121	39,162	22,959	52,600	30,668	21,932
TABASCO	43,014	29,507	13,507	53,773	35,931	17,842	49,344	34,472	14,872	50,318	29,946	20,372
TAMAULIPAS	73,105	42,201	30,904	88,527	54,945	33,582	71,113	43,301	27,812	88,964	57,147	31,817
TLAXCALA	14,316	8,063	6,253	18,032	11,338	6,694	18,215	11,478	6,737	16,820	8,933	7,887
VERACRUZ	134,049	77,630	56,419	125,814	71,465	54,349	131,674	80,473	51,201	129,013	76,960	52,053
YUCATÁN	39,631	26,788	12,843	40,879	25,020	15,859	50,824	34,134	16,690	45,215	28,653	16,562
ZACATECAS	15,873	8,380	7,493	20,701	9,441	11,260	18,933	9,145	9,788	22,145	11,475	10,670
<b>NACIONAL</b>	<b>2,394,589</b>	<b>1,448,848</b>	<b>945,741</b>	<b>2,517,370</b>	<b>1,494,098</b>	<b>1,023,272</b>	<b>2,663,127</b>	<b>1,602,479</b>	<b>1,060,648</b>	<b>2,893,090</b>	<b>1,725,097</b>	<b>1,167,993</b>

Fuente: Con base en datos relativos a grupos de ocupación del Inegi (2000b-2006b).

Pocos instrumentos del Estado tienen el poder redistributivo que tiene el gasto público. Sin duda, es gracias a las políticas públicas del Estado que a lo largo del siglo XX, México dejó de ser un país con una tasa de analfabetismo de 80%, una tasa de mortalidad infantil de 25% y una esperanza de vida al nacer de apenas 30 años, para convertirse en una nación con analfabetismo de 10%, mortalidad infantil menor a 2% y una esperanza de vida de 75 años. Este progreso social sin parangón en la historia se vincula con el gasto en educación, salud y seguridad social.

Este informe trata de profundizar en esta realidad general y positiva para indagar más a fondo a quién beneficia el gasto público, en qué medida lo hace y a partir de qué criterios podría evaluarse cómo las administraciones asignan el presupuesto.

*Hacer efectivos los derechos sociales universales y focalizar los subsidios* es hacia donde apuntan los hallazgos de este documento que muestra signos alentadores de cambio y posibilidades claras de mejora. Pero no sólo eso. El informe no se detiene en el diagnóstico sino que ofrece una reflexión sobre los objetivos a alcanzar y los medios para ello, entre los más importantes profundizar en una *democracia efectiva* y en *la rendición de cuentas*.

Mejorar la asignación del gasto público con criterios de equidad requiere de un diagnóstico claro que también sirva de guía para involucrar a los ciudadanos en la discusión, el monitoreo y evaluación de dicho gasto. Este análisis detallado ofrece a los ciudadanos elementos suficientes que promuevan una participación informada. En otras palabras, esta iniciativa invita pues a renovar un debate que interese tanto a la población general, a la que el gasto público afecta, como a tomadores de decisión que pueden orientarlo en una u otra dirección.

Esta publicación ofrece un instrumento donde el rigor no desemboca en opacidad. Sin menoscabo del análisis duro, hemos querido dirigir nuestros mensajes también al jefe o a la jefa del hogar, a los estudiantes, a los adultos mayores, a los empresarios/as y a los trabajadores/as y en general a los ciudadanos y ciudadanas, pues están al centro del concepto de desarrollo humano impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990.

En síntesis, el Cuarto Informe Sobre Desarrollo Humano en México ofrece información útil para el diseño y evaluación de políticas públicas orientadas a promover la equidad mediante el principal instrumento con el que dispone el Estado, el Presupuesto Público.