

NÚMERO 330

JOHN SCOTT

**Desigualdad de oportunidades y políticas
públicas en México: el fracaso
del proyecto redistributivo**

NOVIEMBRE 2005



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos.

Esta es una versión revisada de un artículo que aparecerá como capítulo en *México en el Marco de la Crisis y la Utopía* (título preliminar), CONACULTA-FCE, 2005, Héctor Aguilar Camín y Enrique Florescano editores.

Resumen

La persistencia de niveles excepcionales de desigualdad en el ingreso y en índices básicos educativos y de salud sugieren un fracaso en la implementación del proyecto redistributivo del México pos-revolucionario. Este trabajo identifica los principales elementos de este fracaso y sus implicaciones para la reforma de las políticas públicas. Después de analizar la persistencia histórica y multidimensionalidad de la desigualdad en el país, el trabajo evalúa los instrumentos redistributivos más importantes implementados en la era posrevolucionaria y hasta la fecha: las políticas hacia el campo y la población rural, desde la reforma agraria hasta Procampo y Progresá (Oportunidades), y el gasto social "universal" en educación, salud y seguridad social. Se evalúa la distribución e impacto redistributivo de estos beneficios en la última década y se consideran implicaciones para las políticas públicas redistributivas de México en el siglo XXI.

Abstract

The persistence of exceptional levels of inequality in income and basic education and health indicators suggests a failure of the redistributive project of post-revolutionary Mexico. This paper identifies the principal elements of this failure, and its implications for the reform of public policy. After reviewing the historical persistence and multidimensional nature of inequality in Mexico, the paper evaluates the principal redistributive instruments implemented over the post-revolutionary era to the present: rural and agrarian policies, from land reform to Procampo and Progresá (Oportunidades), and social spending on "universal" programs in education, health and social security. The distribution and redistributive impact of these benefits are evaluated over the last decade, and the implications considered for public redistributive policies in 21st century Mexico.

Introducción

Dos siglos después de que Alexander Von Humbold (1803) caracterizara a México como "el país de la desigualdad", éste sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo. En contraste con aquel investigador pionero, hoy contamos con la información necesaria para ofrecer este juicio comparativo con relativa certeza: México presenta la decimotercera distribución más desigual entre 111 países.¹ Mientras el 10% más pobre de la población participa en cerca del 1% del ingreso nacional, el 10% más rico percibe cerca del 40% del ingreso, y el 1% más rico percibe el 10%. Esta polarización extrema se observa no sólo en el ingreso, sino en las condiciones que determinarán – desde el momento mismo de su nacimiento– las oportunidades económicas y de vida de las personas. La probabilidad de que un joven mexicano entre 16 y 18 años asista a la escuela es hoy apenas 23% en el decil más pobre, pero casi 90% en el más rico. Si este joven es indígena, deberá enfrentar además una probabilidad 60% mayor al promedio nacional de ver a sus hijos morir en su primer año de vida, y si es mujer, una probabilidad tres veces mayor de morir al dar a luz. Si nuestro joven habitara en el municipio de San Martín Huamelulpan, Oaxaca, tendría que aceptar una tasa de mortalidad infantil equivalente al promedio nacional hace más de medio siglo, y 11 veces mayor a la tasa actual del municipio de San Nicolás de los Garza García, Nuevo León, una brecha similar a la que separa a Bangladesh de Estados Unidos.²

Contrastes de tal magnitud en las oportunidades de vida más básicas de las personas al interior de una nación resultan intolerables en cualquier circunstancia, pero son especialmente desconcertantes dado el origen revolucionario del Estado mexicano. Desde la visita de Humbold, el país vivió dos procesos fundamentales de construcción nacional y transformación política –la Independencia de la Corona Española en 1821 y la Revolución Mexicana, un siglo después– provocados en gran medida por la concentración de la tierra como principal activo productivo. Ciertamente ninguno de los otros países contemporáneos con altos niveles de desigualdad – principalmente en América Latina y África– experimentó una revolución social comparable en antigüedad, escala y profundidad a este último evento. El régimen posrevolucionario que logró consolidarse finalmente, y sostenerse en el poder por todo el resto del siglo XX, fundamentó su legitimidad y permanencia en el poder –en ausencia de instituciones y prácticas democráticas– en dos ofertas principales: a) un orden institucional capaz de mantener la estabilidad política y social, con crecimiento económico sostenido, y b) la implementación del proyecto redistributivo emanado de la

¹ Banco Mundial (2003a)

² Las cifras de desigualdad económica y educativa reportadas para México provienen de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (2000). Las brechas de salud provienen de SSA (2002), y la comparación internacional de mortalidad infantil de Banco Mundial (2001).

Revolución Mexicana. El éxito político de este régimen fue excepcional en América Latina, y buena parte del resto del mundo en el violento siglo XX. Aunque el crecimiento con estabilidad fue interrumpido abruptamente en 1982, su sostenimiento por cerca de cuatro décadas fue igualmente notable. En contraste, la persistencia de las brechas mencionadas —a pesar de un prolongado proceso de reforma agraria y la participación amplia del Estado en la provisión de servicios sociales— sugiere un fracaso de origen en la implementación del proyecto redistributivo.

El presente trabajo intenta identificar los principales elementos de este fracaso, más que por su interés histórico, por sus implicaciones presentes y futuras. Los principales instrumentos de gasto redistributivo disponibles al Estado en México actualmente —los sistemas públicos nacionales de salud, seguridad social y educación, los apoyos agrícolas, y otros subsidios— se originaron como elementos integrales en la construcción del régimen posrevolucionario. Sus estructuras institucionales, la distribución inercial de sus cuantiosos recursos físicos y humanos, y sus compromisos clientelares —principalmente capturados por los proveedores mismos— representarán tal vez el legado más duradero del antiguo régimen. Paradójicamente, la posibilidad de profundizar y generalizar un conjunto de reformas y transformaciones radicales iniciadas en la última década del antiguo régimen sobre estos instrumentos (que documentaremos abajo), fue interrumpida por la transición democrática.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. La primera sección identifica en términos generales los instrumentos redistributivos disponibles a los gobiernos en economías mixtas de ingresos medios, desigualdad alta, y capacidad fiscal baja, como México. La segunda sección analiza la persistencia histórica y causas de la desigualdad en el país. Las siguientes dos secciones presentan la evidencia relevante sobre los instrumentos redistributivos más importantes implementados desde la era posrevolucionaria hasta la fecha, la tercera sección considera las políticas hacia el campo y la población rural, desde la reforma agraria hasta PROCAMPO y PROGRESA (hoy Oportunidades), y la cuarta sección analiza la evolución del gasto social y los sistemas públicos de educación, salud y seguridad social que este gasto permitió construir, la distribución de sus beneficios entre la población en la última década, y la progresividad e impacto redistributivo en el año 2000 de los principales instrumentos redistributivos —incluyendo gastos e impuestos— operados en México actualmente. Finalmente, la quinta sección presenta algunas implicaciones del análisis anterior para las políticas públicas redistributivas de México en el siglo XXI.

1.- Instrumentos redistributivos

Interpretar la persistencia de la desigualdad como una falla de gobierno podría resultar controversial. A pesar de la retórica redistributiva repetida invariablemente por los gobiernos posrevolucionarios hasta la fecha, ha sido más común entender la desigualdad en México como una fatalidad histórica – aun en la investigación histórica más reciente sobre el tema,³ y aun por parte de sus principales perdedores. La primera encuesta realizada en México para saber qué opinan los pobres sobre la pobreza⁴ –una fuente que curiosamente antes no había sido considerada relevante por la mayoría de estudiosos del tema– revela lo siguiente: 37% de los pobres en México consideran que existen pobres porque “siempre ha habido pobres y ricos en el mundo”, “es la voluntad de Dios”, o “han tenido mala suerte” y otro 19.4% porque “no trabajan lo suficiente”. Sólo 15.8% considera que esto se debe a que “el gobierno no funciona bien”, y sólo 5.4% a que “la sociedad es injusta”.

Por otro lado, dada la capacidad fiscal históricamente limitada en México, parecería improbable que las políticas públicas pudieran tener un impacto significativo en la distribución del ingreso al lado de las fuerzas del mercado. Hay que notar, primero, que la capacidad fiscal no es una restricción exógena a los gobiernos, y puede interpretarse como una falla del gobierno en sí misma. En segundo término, dada esta capacidad fiscal, el impacto redistributivo del gobierno depende de la equidad y eficiencia de las políticas implementadas. Para apreciar esto, y como marco de referencia para el análisis que sigue, es importante identificar los instrumentos redistributivos disponibles a los gobiernos en economías mixtas.

Los gobiernos pueden incidir sobre la distribución del ingreso por dos vías principales:

- a) por medio impuestos y transferencias monetarias directas que se descuentan y adicionan al ingreso autónomo de los hogares (antes de impuestos y transferencias), y
- b) modificando las condiciones que determinan el ingreso autónomo de los hogares.

Una buena parte de los recursos masivos que absorben los estados de bienestar maduros de la OECD son instrumentos del primer tipo, y en este caso la capacidad fiscal es evidentemente el factor determinante. Las políticas que actúan por la segunda vía, sin embargo, tienen el potencial de lograr efectos distributivos de mayor alcance y permanencia, sin suponer necesariamente una amplia capacidad fiscal. Por ejemplo, los países de ingresos medios dedican recursos públicos a la educación comparables, como proporción del PIB, a los países de ingresos altos, a pesar de las brechas que

³ Engerman y Sokoloff (2002); Acamoglu et al. (2002)

⁴ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2002).

los separan de estos en el caso de transferencias monetarias. Para apreciar las oportunidades redistributivas disponibles a los gobiernos por esta vía es útil entender la distribución del ingreso (autónomo) en función de los activos productivos físicos y humanos.⁵ Se pueden identificar así tres tipos de determinantes críticos para las políticas públicas:

- a) la distribución de los activos productivos entre la población,
- b) los precios o retornos económicos que los hogares logran obtener por el uso de estos activos en el mercado,
- c) las tasas de uso de los activos.

Para ilustrar el papel de las políticas públicas en este esquema analítico, el siguiente cuadro clasifica desde esta perspectiva las políticas agrarias y sociales que analizaremos en secciones posteriores.

Cuadro 1
Determinantes del ingreso y oportunidades redistributivas

| | Política agraria | Política social |
|---------|---|--|
| Activos | Acceso a tierra e insumos complementarios (irrigación, crédito, asistencia técnica) | Acceso a capital humano |
| Precios | Sistema de propiedad (ejido), controles de precios agrícolas, política comercial, tasa de cambio, subsidios/impuestos a insumos | Retornos económicos a la educación y salud |
| Usos | Sistema de propiedad (ejido) | Participación laboral |

En el primer caso, a) la repartición de la tierra y los programas de apoyos agrícolas complementarios, b) el control sobre los precios que enfrentan los productores agrícolas en los mercados internos y externos (política comercial, tasa de cambio) de sus productos e insumos (incluyendo la tierra), y c) los usos posibles de la tierra determinados por el sistema de propiedad, representan instrumentos estatales poderosos para incidir en la distribución del ingreso. En el segundo, lo mismo se aplica para a) la "repartición" amplia de capital humano entre la población por medio de la educación y salud pública, b) los retornos económicos que se pueden obtener por este capital en el mercado, y c) las tasas de utilización determinadas por la participación laboral (estos dos últimos factores a su vez afectados por la calidad y distribución de la educación pública, políticas laborales, políticas de precios, etc.).

Como veremos, la existencia de estas oportunidades para las políticas redistributivas no implica que hayan sido explotadas en forma efectiva por los gobiernos, ni utilizadas a favor de las poblaciones más pobres. Existe en este sentido un contraste importante entre los dos tipos de instrumentos identificados. La eficiencia y equidad de transferencias monetarias directas están garantizadas en buena medida por la transparencia e intermediación

⁵ Attanasio y Székely (2002)

limitadas que implican su carácter monetario. Esto es cierto no sólo para las economías de bienestar maduras con amplios recursos administrativos, sino para transferencias monetarias directas a casi 4 millones de hogares rurales en las comunidades más remotas de México, como ha demostrado el caso de Oportunidades. En contraste, las transferencias en especie, principalmente servicios de educación y salud provistos públicamente, que tienen el potencial de incidir sobre los activos humanos básicos de la población, operan a través de una larga cadena de intermediación, desde la presupuestación central de los recursos hasta la provisión de los servicios a los usuarios finales. Lejos de estar garantizadas, la eficiencia y equidad en el uso de estos recursos son improbables, en ausencia de mecanismos efectivos de medición de resultados y rendición de cuentas.

2.- Desigualdad permanente y multi-dimensional

2.1.- Desigualdad del ingreso y pobreza

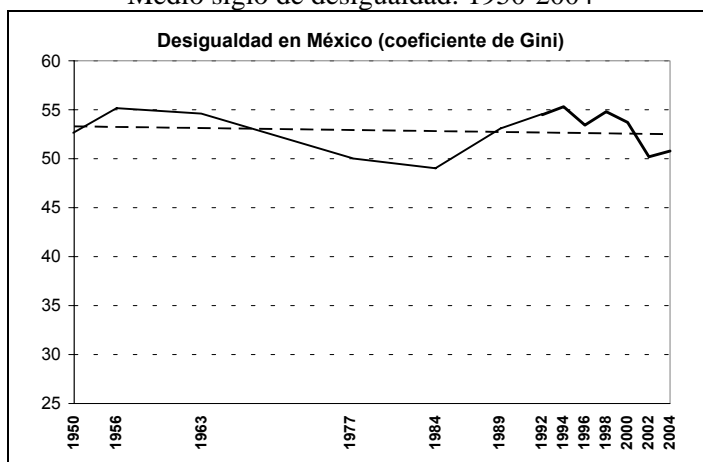
Existen estimaciones cuantitativas basadas en encuestas de ingresos de la desigualdad del ingreso en México a partir de 1950, aunque estas son comparables en un sentido más estricto a partir de 1984. Las estimaciones del coeficiente de Gini disponibles para el último medio siglo han fluctuado dentro del rango 0.50-0.55 (Gráfica 1). Los datos que tenemos sobre la concentración de algunos activos productivos básicos, como la educación y la tierra, sugieren que la desigualdad del ingreso/consumo difícilmente pudo haber sido menor en épocas anteriores en la historia de México. A principios del siglo 20, 80% de la población era analfabeta y 90% de los productores agrícolas no poseían tierra. En el otro extremo de la distribución, 0.23% de los productores (poco más de 8 mil hacendados) poseía el 87% de las tierras (ver más adelante, Gráfica 5).

La desigualdad del ingreso disminuyó lentamente en las décadas de los sesenta y setenta, pero en el periodo de 1984-1994 regresó a los niveles históricos de mediados del siglo. En la última década se observa una relación negativa entre crecimiento e igualdad, con reducciones de la desigualdad en los periodos de crisis (1994-1996) y recesión (2000-2002). A lo largo del periodo (1984-2000), el crecimiento mínimo en el ingreso *per cápita* (1% anual en promedio) fue prácticamente cancelado para el 30% más pobre de la población por una reducción equivalente de su participación en el ingreso nacional, implicando "una década y media perdida" para esta población.

Es importante notar que la desigualdad "excesiva" en México (como en el resto de América Latina) se concentra principalmente en el último decil

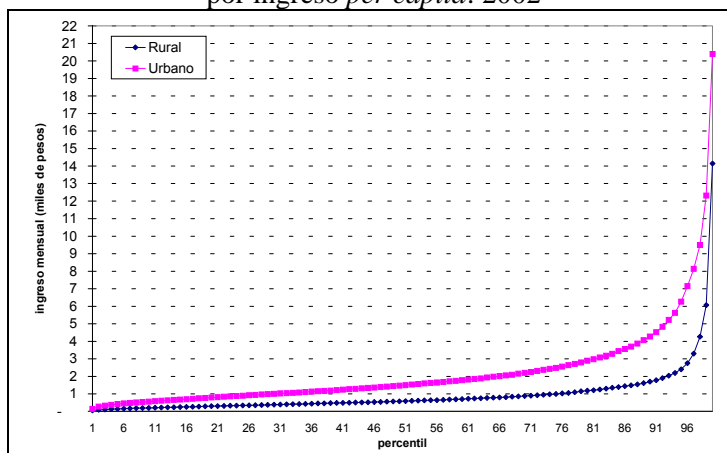
poblacional (Gráfica 2). Si esta población migrara repentinamente, con todos sus activos productivos, el 90% restante formaría un país 40% más pobre, pero con un nivel de desigualdad cercano al promedio internacional.

Gráfica 1
Medio siglo de desigualdad: 1950-2004



Fuentes: 1950-2000: base *WIID2beta* de WIDER. 2002, 2004: INEGI.

Gráfica 2
Ingreso mensual promedio por centil de población ordenada por ingreso *per cápita*: 2002



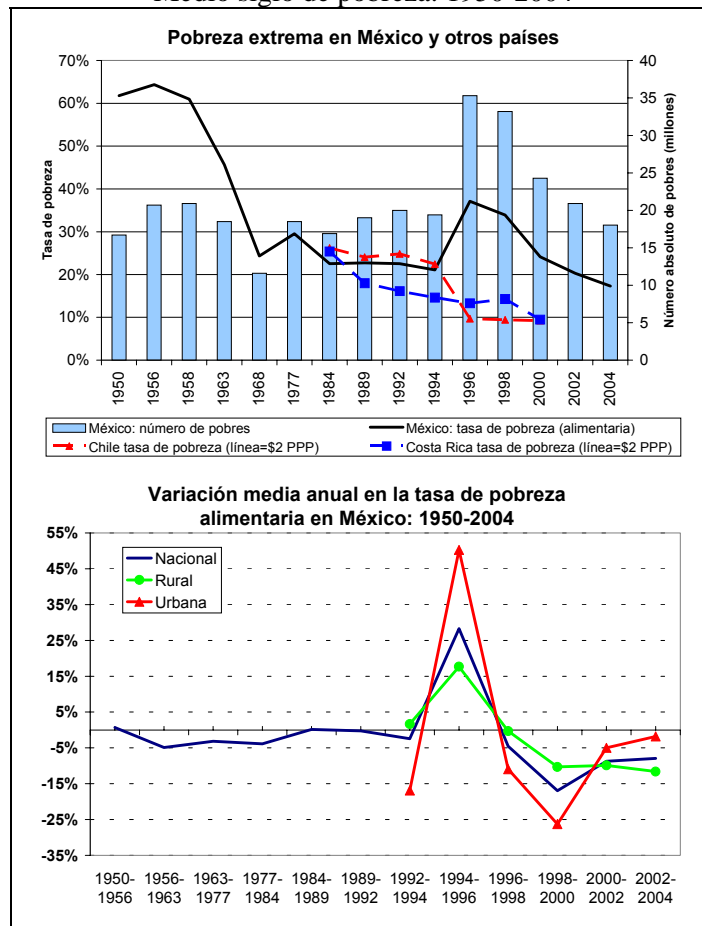
Fuente: Cálculos del autor a partir de la ENIGH 2002

La proporción de la población en condiciones de pobreza extrema, por otro lado (Gráfica 3), se reduce en forma importante entre 1956 y 1968, pero permanece prácticamente estancada en las siguientes dos décadas y crece abruptamente después de la crisis de 1995. Desde 1996 se ha logrado una reducción sostenida. A pesar de los avances logrados en un contexto de bajo crecimiento económico en 2000-2004, en estos años se ha desacelerado notablemente la reducción de la pobreza en relación al periodo 1998-2000.

La tasa de pobreza actual apenas ha logrado recuperar la tasa que se había alcanzado hace una década, que es similar, de hecho, a la que se había alcanzado hace ya tres décadas. En términos absolutos, el número de pobres se dobló entre 1984 y 1994 (de 17 a 35 millones), y en 2004 es similar al que tenía el país en 1994, y hace medio siglo.

En términos comparativos, observamos que en las últimas dos décadas Chile y Costa Rica lograron reducir la pobreza extrema⁶ en casi dos terceras partes, pasando de niveles de pobreza ligeramente superiores a los que tenía México en 1984, a menos de la mitad de la tasa que presentaba el país en el año 2000.

Gráfica 3
Medio siglo de pobreza: 1950-2004



Fuentes: Pobreza alimentaria en México: Cortés et al, 2002, Székely (2004), Comité Técnico para la medición de la pobreza (2005). Pobreza extrema en Chile y Costa Rica: Banco Mundial (base PovcalNet).

⁶ Población con menos de dos dólares comparables (PPP) al día, que es aproximadamente equivalente a la línea de pobreza alimentaria de México.

La reducción porcentual de la pobreza extrema en el periodo 1992-2004 ha sido similar en zonas rurales (22%) y urbanas (19%), pero la pobreza rural ha sido mucho menos sensible a los ciclos económicos que la pobreza urbana (Cuadro 2), incluyendo, notablemente, la recesión de 2001-2003. Mientras la pobreza urbana permaneció prácticamente estancada en 2000-2004, por encima del nivel que se había alcanzado antes de la crisis (1994), la pobreza rural se ha reducido en este periodo en 15 puntos porcentuales (y casi 10 puntos en relación a 1994).

| | Rural | Urbana |
|------|-------|--------|
| 1992 | 35.6 | 13.6 |
| 1994 | 36.8 | 9.7 |
| 1996 | 52.4 | 26.5 |
| 1998 | 52.1 | 21.3 |
| 2000 | 42.4 | 12.6 |
| 2002 | 34.8 | 11.4 |
| 2004 | 27.6 | 11.0 |

Fuente: Cortés et al. 2002, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2005).

2.2.- Desigualdad en niveles de desarrollo humano

A pesar de los avances notables logrados en materia educativa y de salud en México en la segunda mitad del siglo XX, en términos comparativos estos logros resultan limitados, si tomamos en cuenta que algunos indicadores básicos están por debajo de lo esperado dado el ingreso *per cápita* del país (Cuadro 3). Hacia finales del siglo XX, la tasa de mortalidad infantil no era muy distinta a la de China y Vietnam, y era claramente mayor a la de Sri Lanka. A pesar del crecimiento de la escolaridad promedio de la población adulta en las últimas cuatro décadas, de 2.8 a 7.7 años, este último nivel representaba un déficit de dos años en relación a la tendencia internacional para un país del nivel de desarrollo de México.⁷ La brecha se agrava si consideramos las pruebas internacionales recientes de calidad educativa (logros académicos en educación básica),⁸ que han colocado a China entre los primeros lugares, y a México entre los últimos.

Más grave que los rezagos globales en desarrollo humano con respecto a otros países, es su distribución al interior del país, como hemos descrito ya para algunos indicadores básicos al principio de este trabajo. El nivel de

⁷ Londoño (1996).

⁸ *Third International Mathematics and Science Study 1995 (TIMSS)*, y *PISA 1999* de la OECD.

analfabetismo es casi ocho veces mayor en Chiapas que en el D.F., y la escolaridad en esta última entidad es más del doble de la escolaridad promedio alcanzada en el sector rural (Cuadro 4). Sólo 24% de la población mayor de 15 años tiene educación posprimaria en este sector, contra 77% en el D.F., y sólo 29% de los jóvenes rurales entre 15 y 19 años asisten a la escuela actualmente, contra 65% en esta entidad.

En términos comparativos, México presenta la brecha educativa para la población adulta más amplia entre 14 países de América Latina comparados en la Gráfica 4 (Cuadro 5). El nivel de escolaridad del quintil más pobre (3.5 años) es una fracción del reportado para el mismo quintil en Chile (7.4 años), Argentina (7.3) o Perú (6 años), y aún menor al que presentan los pobres en El Salvador (3.8 años).⁹

Cuadro 3
Indicadores de Desarrollo Humano

| | | México | Chile | Vietnam | China | Sri Lanka |
|---|-------|--------|-------|---------|-------|-----------|
| PIB/ <i>per cápita</i> (\$US PPP) | 1999 | 7719 | 8370 | 1755 | 3291 | 3056 |
| Coeficiente de Gini | 1990s | 53.7 | 56.5 | 36.1 | 40.3 | 34.4 |
| Expectativas de Vida (años) | 1998 | 72 | 75 | 68.5 | 70 | 73.5 |
| Mortalidad Infantil (% nacimientos vivos) | 1998 | 3 | 1 | 3.4 | 3.1 | 1.6 |
| Analfabetismo (% adultos) | 1998 | 9 | 4.5 | 7 | 17 | 9 |
| Cobertura de Edu. Secundaria (% grupo de edad) | 1997 | 66 | 85 | 55 | 70 | 76 |

Fuente: Banco Mundial (1999b, 2000a)

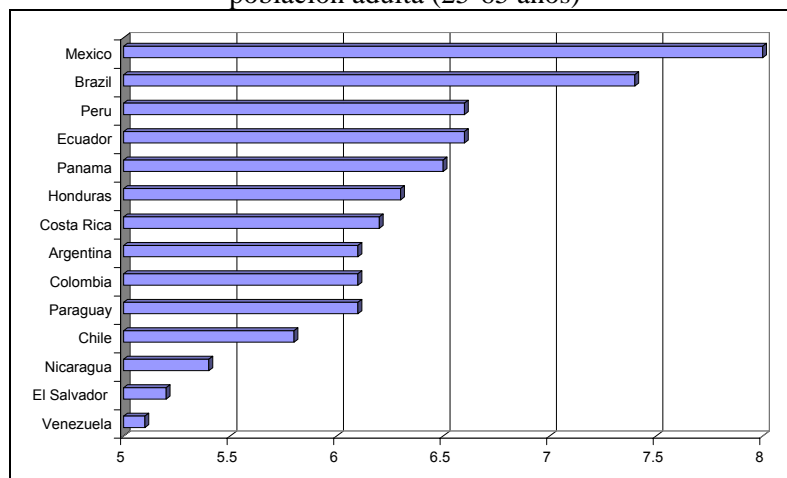
Cuadro 4
Brechas de Desarrollo Humano

| | Nacional | Rural | Chiapas | Distrito Federal |
|-------------------------------------|----------|-------|---------|------------------|
| Analfabetismo (%) | 9.6 | 21 | 23.5 | 3 |
| Escolaridad (años) | 7.6 | 4.8 | 5.6 | 9.7 |
| Sin Instrucción (%) | 8.7 | 17.5 | 18.7 | 3.2 |
| Con Instrucción Post-primaria (%) | 51.6 | 24.2 | 32 | 71.6 |
| Con Instrucción Post-secundaria (%) | 27.7 | 7.1 | 16.4 | 45 |
| Asistencia Escolar (15-19 años) | 46.7 | 28.9 | 38 | 64.8 |

Fuente: Censo 2000. Población de 15 años y más.

⁹ Banco Mundial (2003b); ver también BID (1998).

Gráfica 4
Brecha en escolaridad entre 20% más pobre y 20% más rico de la población adulta (25-65 años)



Fuente: Banco Mundial 2003b.

Cuadro 5
Desigualdad educativa en la población adulta (25-65 años)

| Quintil | Escolaridad Promedio | | | Cambio % | |
|---------|----------------------|------|------|----------|-------|
| | 1984 | 1994 | 2002 | 84-94 | 94-02 |
| 1 | 2.2 | 2.8 | 3.7 | 26.6 | 33.2 |
| 2 | 3.0 | 3.9 | 5.3 | 30.0 | 36.7 |
| 3 | 3.9 | 5.1 | 6.6 | 32.2 | 29.4 |
| 4 | 5.6 | 6.7 | 7.8 | 19.7 | 17.0 |
| 5 | 7.9 | 9.9 | 10.9 | 24.8 | 10.6 |

Brecha decil 10-1 6.49 8.84 8.85

Fuente: cálculos del autor a partir de ENIGH 1984, 1994, 2000 (INEGI).

2.3.- Círculos viciosos de desigualdad y trampas de pobreza

Los niveles comparativamente modestos y desiguales de los indicadores de desarrollo humano en México se explican en parte por la desigualdad del ingreso, que limita el acceso de los pobres a servicios educativos y de salud, así como nutrientes y otros bienes necesarios para generar logros educativos y de salud. Pero la distribución del ingreso se explica a su vez en gran medida por la distribución del capital humano como activo productivo.

La persistencia de la desigualdad del ingreso, su comportamiento procíclico, y el estancamiento de la pobreza en las últimas tres décadas se explica en parte por la participación limitada de las poblaciones más pobres en activos productivos básicos, incluyendo el acceso físico a los mercados más dinámicos y las dotaciones de capital físico, financiero y humano. Dadas estas limitaciones, el proceso de liberalización económica iniciado a mediados de

los años ochenta ha generado una polarización en los retornos económicos generados por estos activos.

Desde 1994 se ha producido un proceso de divergencia económica entre los estados más ricos en el norte del país y los estados más pobres en el sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), explicado en gran medida por el acceso diferenciado de estas regiones al mercado norteamericano.¹⁰ La desventaja comparativa de estos últimos estados por su localización geográfica se ve agravada por una alta dispersión poblacional, y la estructura radial de las principales vías de comunicación terrestre en México, que elevan los costos de transporte para acceder al mercado norteamericano, y aun a los principales mercados domésticos.¹¹

Por otro lado, la polarización en los retornos educativos entre 1984 y 1994 –crecientes por nivel educativo– ha sido identificada como la principal causa en el incremento de la desigualdad del ingreso en ese periodo.¹² Esto se ha observado en otros países, y se debe en parte al incremento en la demanda por trabajadores altamente calificados en el mercado internacional e intensivos en tecnología. En algunos países el impacto de este efecto de precios sobre la distribución del ingreso ha sido revertido por mejoras concurrentes en la distribución de la educación y la participación laboral femenina.¹³ En el caso de México, en cambio, la evolución de la distribución de la educación contribuyó a agravar el efecto polarizante de los retornos en 1984-1994 (Cuadro 5). Esto sucedió a pesar de que los avances en escolaridad en este periodo para el quintil más pobre y más rico fueron comparables en términos porcentuales, porque se amplió la brecha en términos absolutos y porque la polarización de los retornos implicó brechas correspondientemente mayores en las ganancias económicas asociadas a estas brechas educativas.

Podemos concluir que la participación de la población en las oportunidades económicas generadas por la apertura comercial en México ha estado condicionada por el acceso a algunos activos productivos básicos, en particular el acceso a los mercados y el capital humano necesario para competir en ellos. En general, esto se puede aplicar a cualquier reforma o proceso de cambio estructural que ofrezca oportunidades de crecimiento económico por medio de una mayor penetración de los mercados: la distribución de sus beneficios dependerá de la distribución de los activos necesarios para poder participar en estos mercados.

Los dos grandes instrumentos redistributivos implementados en la era posrevolucionaria –la repartición de la tierra por medio de la reforma agraria, y la "repartición" del capital humano por medio de los sistemas de educación y salud pública– pueden interpretarse en este sentido como esfuerzos por

¹⁰ Esquivel et al. (2002).

¹¹ Dávila et al. (2002).

¹² Legovini et al. (2001) encuentran que este factor explica 41% del incremento de la desigualdad del ingreso en el periodo.

¹³ Ver Kanbur y Lustig (1999) para un contraste entre México, Brasil y Taiwán en este sentido.

asegurar un acceso adecuado a estos activos para toda la población, sentando así las bases no sólo para una distribución del ingreso más justa, sino para un proceso de crecimiento robusto sustentado en una base poblacional amplia. Éste no era un proyecto utópico. Las trayectorias de crecimiento acelerado y con equidad de algunos países asiáticos en la segunda mitad del siglo XX, como Corea o China, fueron precedidas por procesos redistributivos importantes en estas dos esferas –implementados, como en el caso de México, por gobiernos autocráticos—. ¿Por qué fracasó este proyecto en el caso de México? Las siguientes dos secciones documentan algunas de las fallas principales en su implementación.

3.- El Fracaso Rural

La reducción reciente en la pobreza rural que hemos documentado en la sección anterior es notable no sólo por haberse dado en un periodo de bajo crecimiento, sino por haberse producido tan tardíamente en la historia pos-revolucionaria de México, y porque, a pesar de este avance y el estancamiento de la pobreza urbana,¹⁴ la pobreza extrema no ha dejado de ser un problema mayoritariamente rural: 60% de la población en pobreza alimentaria era rural en 2004 (68% en 2000). A casi un siglo de la Revolución Mexicana, los más pobres entre los pobres siguen siendo trabajadores agrícolas sin tierras y campesinos con parcelas que apenas logran sustentar niveles de producción suficientes para la auto-subsistencia. Esto es así a pesar de un proceso masivo de redistribución de la tierra, prolongado por más de seis décadas (hasta 1992), y acompañado por cuantiosos apoyos agrícolas.

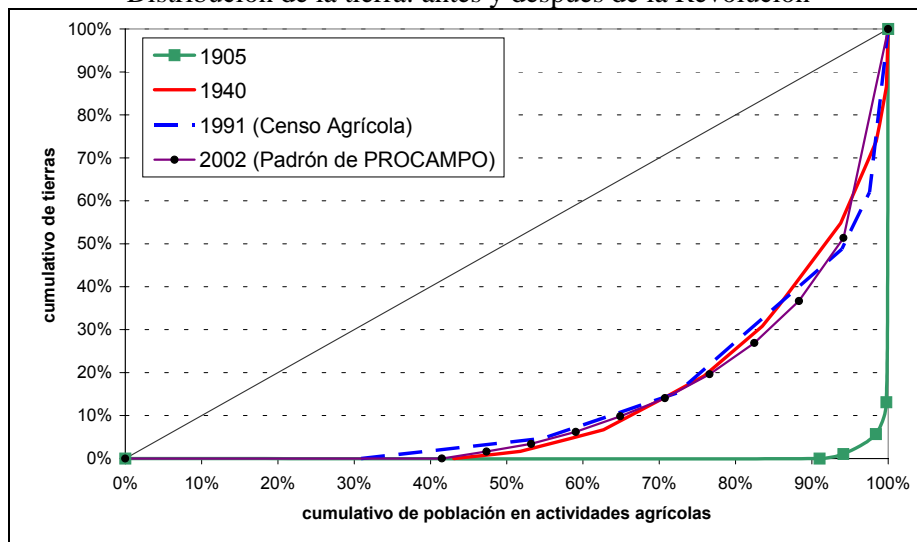
3.1.- La Reforma Agraria y los apoyos regresivos: 1940-1992

La concentración extrema de la tierra observada a principios del siglo XX –con un Gini cercano al máximo teórico de 1– se había reducido dramáticamente para 1940, en lo que representa posiblemente la evidencia más tangible del impacto redistributivo de la Revolución Mexicana (Gráfica 5). Medio siglo después la distribución es muy similar, según el Censo Agrícola 1991 (el último disponible) como el padrón de Procampo (2002). En términos comparativos, con un Gini de 0.6, esta distribución es la más igualitaria entre 28 países de América Latina y el Caribe reportados en Deininger y Olinto (2002), con un promedio de 0.8, y comparable a la distribución de la tierra reportada para Europa Occidental y el Este/Sur Asiático (0.57 y 0.56, respectivamente).

¹⁴ Posiblemente, en parte, estos dos fenómenos representan dos lados de la misma moneda, explicados por el efecto de flujos migratorios rural-urbanos.

En contraste con estas últimas regiones, sin embargo, en las condiciones geográficas y climáticas de México se logró mayor equidad a costa de una atomización excesiva de la tierra en términos de su productividad. En 1991 había cerca de 1.9 millones trabajadores agrícolas sin tierras¹⁵ y 2.2 millones de productores de subsistencia con menos de 5 has (1.3 millones con menos de 2 has). Si a esto agregamos las restricciones a la movilidad económica de estos productores impuestas por el sistema ejidal, y la incapacidad sistemática de los gobiernos posrevolucionarios para canalizar apoyos complementarios hacia los productores más pequeños, podemos explicar en alguna medida la persistencia histórica de la pobreza rural en México.

Gráfica 5
Distribución de la tierra: antes y después de la Revolución



Fuente: elaboración del autor a partir de los tabulados de los Censos Agrícolas de 1905, 1940, y 1991, y los datos del padrón de beneficiarios de Procampo presentados en Székely (2003), cuadro 5.

Las políticas de precios beneficiaron a los productores excedentarios de cultivos básicos (especialmente maíz y frijol), por medio de precios mínimos garantizados, mientras el ingreso real de los consumidores urbanos se protegía por medio de subsidios generalizados a estos productos y sus derivados, especialmente la tortilla. La incidencia final de estas políticas entre 1965 y 1982 parece haber favorecido al último grupo, y junto con una tasa de cambio sobrevaluada implicó un impuesto neto sobre la agricultura.¹⁶ Con los recortes presupuestales que siguieron a la crisis de 1983, los subsidios generalizados se volvieron insostenibles. Para los primeros años de la década de los noventa el precio interno del maíz estaba 70% por encima del precio internacional,¹⁷ y el

¹⁵ Censo Poblacional (1990)

¹⁶ Lustig (1989), p.108. Ver también Levy y Wijnbergen (1992), Friedman et al. (1995).

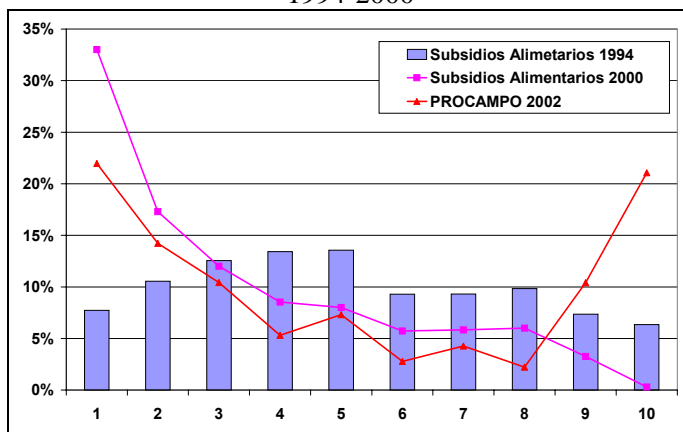
¹⁷ Levy y Wijnbergen (1992)

subsidio generalizado a la tortilla era insuficiente para compensar a los consumidores urbanos por este diferencial. Este subsidio se fue reduciendo desde mediados de la década de los ochenta (se eliminó completamente hasta 1998), a favor de subsidios dirigidos, principalmente por medio de raciones subsidiadas de leche (LICONSA) y tortillas (Tortibonos). Sin embargo, la operación de estos programas fue costosa y no llegó a las poblaciones más pobres y con mayores deficiencias nutricionales: se concentró en el sector urbano, principalmente en la Ciudad de México, con criterios poco transparentes de selección de beneficiarios (Gráficas 6 y 7).¹⁸

Los principales perdedores de estas políticas fueron los campesinos de subsistencia y los trabajadores rurales sin tierra, por ser compradores netos de maíz, y así pagar un impuesto por las políticas de precios, y por haber quedado excluidos de los subsidios compensatorios al consumo del maíz que disfrutaban los consumidores urbanos. Se ha estimado que las políticas de precios del maíz y el café hasta principios de la década pasada representaron impuestos implícitos a los productores pequeños en las regionales más pobres del orden de 15-30%, en beneficio de grandes agricultores en regiones más ricas.¹⁹

A esto hay que agregar que prácticamente todos los otros cuantiosos apoyos a la agricultura implementados en los últimos sesenta años – infraestructura de irrigación, derechos de agua, subsidios eléctricos, créditos, y asistencia técnica– han beneficiado a los grandes productores en el norte del país.²⁰

Gráfica 6
Distribución de subsidios alimentarios y PROCAMPO:
1994-2000



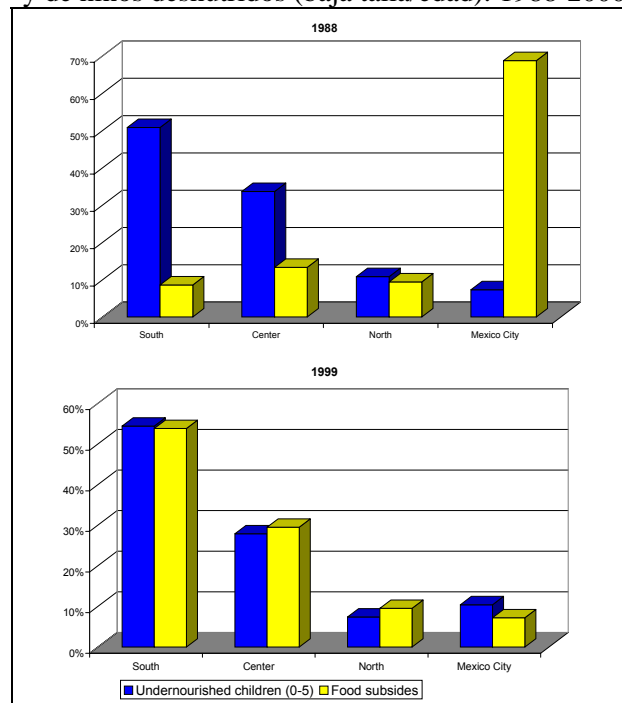
Fuente: Scott (2003). Deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita.

¹⁸ Scott (2003b).

¹⁹ Deininger y Heinegg (1995).

²⁰ Deininger y Heinegg (1995), Dávila et al. 2002.

Gráfica 7
Distribución regional de los subsidios alimentarios
y de niños desnutridos (baja talla/edad): 1988-2000



Fuente: Scott (2003).

3.2.- Las reformas de los noventa

Los pobres rurales tenían por ello poco que perder, y en algunos casos mucho que ganar, de las reformas iniciadas en la década pasada en el sector. Estas incluyeron, junto con la apertura gradual de la agricultura en el contexto del TLC con Norteamérica, una serie de iniciativas diseñadas para facilitar la transición de actividades agrícolas tradicionales de baja productividad hacia oportunidades económicas más dinámicas dentro o fuera de la agricultura: a) la reforma constitucional al sistema ejidal para facilitar el intercambio comercial y uso como colateral de las parcelas individuales, b) un programa transitorio de apoyos al ingreso de los productores, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), c) un programa de apoyos a la inversión productiva, Alianza para el Campo, y d) una reasignación radical de los subsidios alimentarios del sector urbano al rural, por medio del Programa de Alimentación, Educación y Salud (PROGRESA –hoy Oportunidades–), en el contexto de un esfuerzo innovador más amplio por promover la inversión en el capital humano de las comunidades rurales por medio de transferencias monetarias directas condicionadas al uso de servicios educativos y de salud básicos.

La apertura comercial de los cultivos básicos afectará por supuesto en el corto plazo a los productores comerciales, pero beneficiará a los productores de subsistencia –que representan dos tercios de todos los productores de maíz en México– como a los otros consumidores (netos) de estos productos. La reforma de la propiedad ejidal sólo puede incrementar las oportunidades económicas de los ejidatarios, y la evidencia disponible a la fecha indica una creciente integración económica del sector ejidal a actividades no agrícolas y actividades agrícolas no ejidales, que "finalmente erosionará los retornos diferenciados a la tierra, trabajo y capital a través de los sectores y reducirá la pobreza en México".²¹

PROCAMPO ofrece transferencias monetarias fijas por hectárea cultivada, sin distorsionar directamente las decisiones de producción ya que las extensiones elegibles se determinaron por *ha* cultivadas (con alguno de nueve cultivos tradicionales) en los tres años anteriores a la iniciación del programa en 1994. Al ofrecer un pago uniforme por *ha* independientemente de la productividad o excedente comercializado, en contraste con los apoyos anteriores vía precios, estas transferencias llegan también a los productores de subsistencia. Así, aunque las transferencias por productor son mucho mayores para los grandes productores, por el alto número de productores de subsistencia beneficiados –45% del área cubierta por el programa corresponde a unidades menores a 5 has– el quintil más pobre obtiene una participación importante de estos recursos, posiblemente por primera vez en la historia de los apoyos agrícolas en México (Gráfica 6).

Finalmente, la sustitución de los programas establecidos de subsidios alimentarios para los consumidores urbanos por Progres/Oportunidades, ha implicado una reasignación de estos subsidios del sector urbano al sector rural, y de la Ciudad de México hacia los estados del sur y centro, consistentemente con la distribución de la desnutrición en México (Gráfica 7). Con ello la participación del 10% más pobre de la población en estos subsidios brincó en unos pocos años del 8% al 33% (Gráfica 6).

4.- El fracaso de la política social

El impacto del gasto público en las oportunidades educativas y de salud de los pobres y en la distribución de estas dimensiones depende en términos generales de los siguientes factores: a) la capacidad fiscal que determina los recursos disponibles para el gasto público, b) la proporción del gasto público canalizado a la política social, c) la distribución del gasto social entre los distintos programas que la implementan, d) la distribución de los beneficios de los programas entre la población, o su progresividad, y finalmente e) la calidad de sus servicios. Después de una breve introducción de los primeros

²¹ Banco Mundial (2000b).

dos puntos, esta sección se enfoca en particular en c) y d). Retomamos el tema de calidad en la sección final.

4.1.- El esfuerzo fiscal y las asignaciones presupuestales

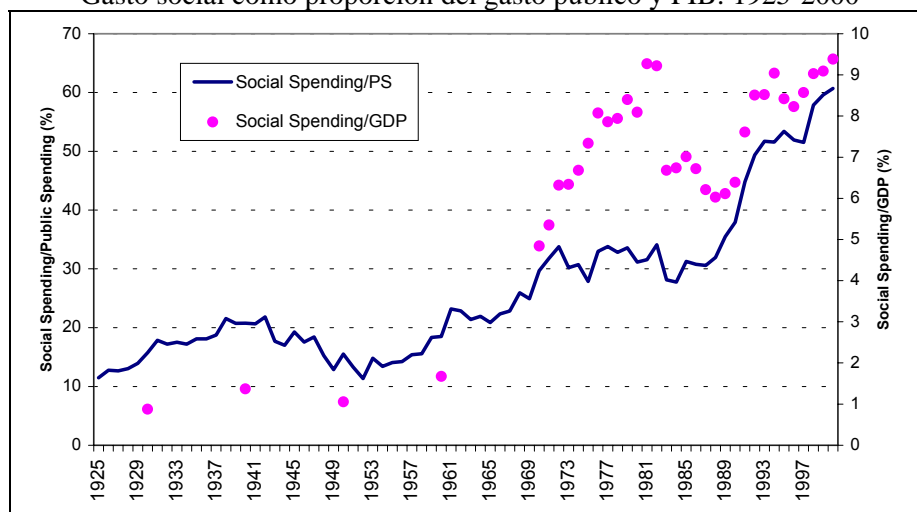
Entre principios de la década de los cuarenta y 1982, el gasto social en México creció de menos de 2% al 9% del PIB (Gráfica 8). Esto respondió a la creación y crecimiento de las instituciones de seguridad social a partir de los años cuarenta y cincuenta,²² así como la expansión masiva de la educación pública en las décadas de los sesenta y setenta. Después de la crisis de 1983 el gasto social sufrió severos recortes, y sólo recupero su nivel de 1982 —como proporción del PIB— en los últimos años del siglo. El repunte más reciente se logró en la última década, gracias a una reasignación del gasto público de las funciones económicas y administrativas a la social, cuya participación relativa se dobló, en contraste con el repunte anterior, financiado por niveles insostenibles del gasto público.

La educación absorbió la mayoría del gasto social en la primera mitad del siglo. Aunque para 1970 la salud y la seguridad social tenían una participación mayoritaria de este gasto, estaba financiado principalmente por contribuciones a la seguridad social de sus propios beneficiarios (directamente y por vía de sus patrones), por lo que puede interpretarse como transferencias intertemporales, más que interpersonales.²³ Si consideramos sólo el gasto federal financiado por impuestos generales, la educación absorbió en promedio, en el periodo 1970-2000, 59% del gasto social, y la salud y seguridad social 21% (Tabla 1).

²² EL IMSS se creó en 1944, y el ISSSTE en 1959, aunque por supuesto los apoyos públicos para la salud y pensiones de los trabajadores del estado anteceden la creación de este instituto por muchos años.

²³ La reforma de 1995 del IMSS implica un aumento importante en la participación de los impuestos generales en el financiamiento de la seguridad social de aproximadamente 5% antes de la reforma, a cerca de 40% actualmente. (SHCP 1998)

Gráfica 8
Gasto social como proporción del gasto público y PIB: 1925-2000



Fuentes: INEGI (2000), Zedillo (1999).

Tabla 1
Gasto Social: 1970-2000 (%)

| Administración | Gasto Social/PIB | G. Social/ G.Programable | G. Educativo/ G. Social* | G. en Salud y Seguridad Social/ G. Social* |
|--------------------------|------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|
| 1971-1976 Echeverría | 6.7 | 31.2 | 36 (57) | 52 (24) |
| 1977-1982 López-Portillo | 8.5 | 32.9 | 40 (58) | 43 (19) |
| 1983-1988 De la Madrid | 6.6 | 30.1 | 42 (62) | 44 (16) |
| 1989-1994 Salinas | 7.7 | 45.2 | 42 (62) | 45 (20) |
| 1995-2000 Zedillo | 8.8 | 55.8 | 43 (57) | 44 (25) |

Fuentes: Salinas (1994), Zedillo (1999), SHCP (2000). *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).

En la segunda mitad del siglo XX el sistema de educación pública en México creció masivamente: de 3 a 21.6 millones de estudiantes en educación básica (preescolar, primaria y secundaria), y de menos de 70 mil a 3.7 millones de estudiantes en educación media-superior y superior (Tabla 2). Considerando la evolución del gasto educativo federal durante las últimas tres décadas (Gráfica 9), observamos una caída importante en la participación de la educación primaria, de casi 60% en 1970 a cerca de 30% en la segunda mitad de los ochenta. Esto es sorprendente si tomamos en cuenta que la población en el grupo de edad de educación básica creció rápidamente en la década de los setenta —de 14 a 19 millones— y la matrícula en este nivel educativo se expandió más rápido aún —de 10 a 18 millones entre 1970 y 1983—. Descartando la posibilidad de un salto dramático en la eficiencia del sistema

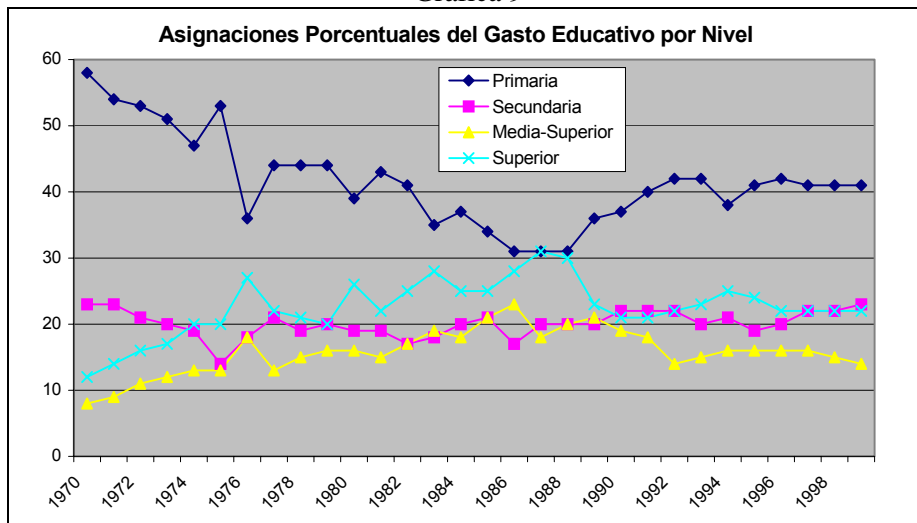
de educación básica en México, la variable que debió ceder fue la calidad de la educación en este nivel. Como contraparte, observamos un aumento importante en la participación de la educación media-superior y superior, que en las dos décadas que siguieron a la revuelta estudiantil de 1968 pasó de 20% a 50% del gasto educativo.

Tabla 2
Matrícula en educación pública

| Año | Matrícula (miles de estudiantes) | | | | Cobertura (% grupo de edad) | |
|------|-------------------------------------|------------|----------------|----------|--------------------------------|---------------------|
| | Primaria | Secundaria | Media-Superior | Superior | Básica (5-14) | Post-básica (15-24) |
| 1950 | 2,997 | 70 | 37 | 30 | 45% | 1% |
| 1960 | 5,730 | 272 | 129 | 83 | 62% | 3% |
| 1970 | 8,802 | 890 | 288 | 215 | 69% | 6% |
| 1980 | 13,952 | 2,510 | 867 | 896 | 85% | 13% |
| 1990 | 13,516 | 3,852 | 1,592 | 1,013 | 83% | 15% |
| 2000 | 13,668 | 4,864 | 2,253 | 1,364 | 83% | 19% |

Fuente: INEGI (2004), Zedillo (2000).

Gráfica 9



Fuente: Zedillo (2000).

Dadas estas asignaciones presupuestales, el crecimiento del gasto educativo en la década de los setenta –que se multiplicó en términos reales *per cápita* casi cuatro veces– no se tradujo en un crecimiento correspondiente del gasto por estudiante en educación primaria (Tabla 3). Aunque este gasto creció en un 66% en el sexenio de López Portillo, sufrió un recorte desproporcional (en relación al recorte que sufrió el sector en su conjunto) en el sexenio de De la Madrid, y sólo creció en forma sostenida durante la década de los noventa. El

gasto por estudiante en educación superior alcanzó un promedio de 12 veces el gasto por estudiante en educación básica con Echeverría y De la Madrid.

Tabla 3
Gasto federal en educación por estudiante por nivel de atención

| Sexenios | Total | | Por Estudiante | | | | | |
|-----------|-------|------------------------|----------------|------------|----------------|----------|------------|-------------------|
| | % PIB | Per capita | Primaria | Secundaria | Media-Superior | Superior | Primaria | Superior/Primaria |
| | % | Miles de peso del 2000 | | | | | % PIB/cáp. | Múltiplos |
| 1971-1976 | 2.41 | 0.9 | 1.4 | 4.3 | 7.3 | 16.0 | 4.1 | 11.9 |
| 1977-1982 | 3.42 | 1.6 | 2.3 | 5.9 | 12.5 | 21.8 | 5.6 | 9.7 |
| 1983-1988 | 2.73 | 1.2 | 1.1 | 2.5 | 6.7 | 13.4 | 3.5 | 12.0 |
| 1989-1994 | 3.23 | 1.4 | 3.3 | 6.1 | 11.2 | 24.7 | 8.5 | 7.5 |
| 1995-2000 | 3.76 | 1.9 | 5.3 | 8.2 | 12.5 | 30.7 | 12.0 | 5.8 |

Para poner estos niveles de gasto en perspectiva, hay que notar que en el periodo 1960-1990 México gastó menos por estudiante en educación primaria en términos absolutos que el promedio para todas las regiones del mundo, excepto Afrecha al Sur del Sahara y el Sur Asiático, y menos de la mitad del promedio para todas las regiones como proporción del PIB (Tabla 4). Consistentemente con esto, los estudiantes de primaria en México recibieron en este periodo casi 200 horas menos de clase al año que el promedio para los países en desarrollo y la OECD.

El sesgo en contra de la educación básica se revirtió en la década de los noventa, recuperándose la participación de la educación básica hasta alcanzar poco más del 60%, y reduciéndose la relación entre el gasto por estudiante en educación superior y primaria a un factor de 5, que representa aún el doble del promedio para los otros países de la OECD (2.3).²⁴

Considerando el gasto en salud y seguridad social (Tabla 5), notemos que a pesar del crecimiento absoluto de la población asegurada en el último medio siglo, de 1 a 55 millones, la cobertura de las instituciones públicas de seguridad social no logró mantenerse al par del crecimiento poblacional. Había cerca de 40 millones de mexicanos sin acceso a la seguridad social hace 20 años, y hay cerca de 50 millones actualmente. En las últimas tres décadas, el gasto de las principales instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) representó en promedio 87% del gasto público total en salud y seguridad social, y 56% del gasto financiado por el gobierno federal. El gasto público en salud por beneficiario fue 11 veces mayor para la población asegurada que para la población abierta entre 1970 y 1990, y 6 veces mayor en la última década. Aun si consideramos sólo el gasto por beneficiario financiado por el gobierno federal, éste fue el doble, en promedio en las últimas tres décadas,

²⁴ OECD (2000).

para los asegurados que para la población abierta. En contraste con el caso educativo, el desbalance en los recursos públicos entre la población asegurada y abierta se ha agudizado en la última década, al aumentar significativamente las transferencias federales a las instituciones de seguridad social.²⁵

Tabla 4
Comparativo internacional de gasto público por estudiante en educación primaria

| | 1960-1990 | % PIB/capita | Horas/año |
|------------------------------------|-----------|--------------|-----------|
| México | 175 | 4 | 780 |
| América Latina y el Caribe | 256 | 9.1 | 952 |
| Oriente Medio y Norte de África | 404 | 13.4 | 944 |
| África Sub-Sahara | 143 | 16.6 | 1026 |
| Este Asiático y Pacífico | 295 | 9.3 | 1097 |
| Sur Asiático | 101 | 9.1 | 981 |
| Economías de Planificación Central | 774 | 24.3 | 845 |
| Países en Desarrollo | 251 | 12.7 | 977 |
| OECD | 1656 | 15.7 | 974 |

Fuente: Barro y Lee (1996)

Tabla 5
Gasto públicos en salud y seguridad social (pesos del 2000)

| | Sexenios | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1971-1976 | 1977-1982 | 1983-1988 | 1989-1994 | 1995-2000 |
| % PIB | 3.45 | 3.62 | 2.86 | 3.45 | 3.85 |
| <i>Per cápita</i> | 1,293 | 1,683 | 1,207 | 1,520 | 1,908 |
| Cobertura (% de población total) | | | | | |
| IMSS | 23.9 | 32.9 | 39.8 | 42.5 | 41.8 |
| ISSSTE | 4.5 | 7.3 | 8.4 | 9.7 | 10.1 |
| Asignaciones porcentuales del gasto financiado por el gobierno federal | | | | | |
| SSA | 44.4 | 44.6 | 52.1 | 43.4 | 36.4 |
| IMSS & ISSSTE | 55.6 | 55.4 | 47.9 | 56.6 | 63.6 |
| Gasto público total por beneficiario | | | | | |
| SSA | 238 | 381 | 300 | 359 | 516 |
| IMSS | 3,340 | 3,050 | 1,992 | 2,308 | 2,562 |
| ISSSTE | 7,011 | 6,136 | 3,141 | 2,870 | 3,128 |
| Asegurado/Abierta | 17.6 | 9.6 | 7.4 | 6.9 | 5.5 |
| <i>Gasto Gob. Federal</i> | 3.3 | 1.9 | 1.0 | 1.3 | 1.8 |

Fuente: Salinas (1994), Zedillo (2000), SHCP (2000).

²⁵ Además de la implementación de la reforma del IMSS de 1995 a partir de 1997, esto se debe a las crecientes transferencias federales al ISSSTE a partir de 1993 (desde 1984 este instituto había logrado operar con autonomía financiera).

4.2.- La progresividad del gasto

Para analizar quién se ha beneficiado del gasto social utilizamos la información sobre uso de servicios (educación, salud), prestaciones económicas (derechohabientes), consumo de bienes subsidiados (electricidad), y transferencias monetarias (Oportunidades, Procampo, pensiones) reportadas en las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de la última década.

Presentamos a continuación los principales resultados de este análisis.²⁶ Las gráficas 10 y 11 presentan la distribución de estudiantes en educación pública por nivel de atención (en 1992 y 2000), y el uso de servicios de salud para la población abierta y asegurada (en 1996 y 2000), por deciles poblacionales ordenados por el ingreso *per cápita* de los hogares (las unidades son miles de estudiantes, y miles de eventos de uso).

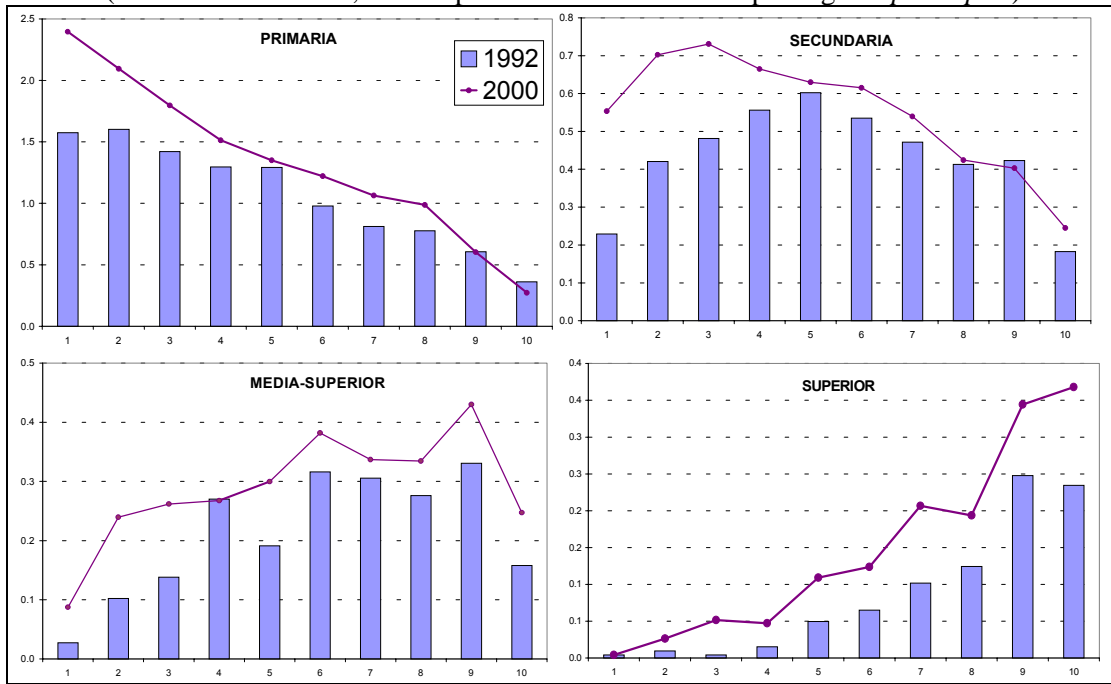
Observamos contrastes claros en la distribución de los beneficiarios de estos recursos públicos, que resultan de interés particular dadas las asignaciones presupuestales que acabamos de documentar. Actualmente el gasto en educación básica y salud para la población abierta es progresivo, pero el gasto en educación media-superior y superior, y en servicios de salud para la población asegurada es regresivo. Comprobamos también que la progresividad de los primeros servicios es un fenómeno muy reciente. Desde el año de referencia, a principios o mediados de la década, aumentó notablemente la participación del 40% más pobre en educación básica como en servicios de salud para la población abierta. Esto refleja sin duda el impacto del programa PROGRESA (Oportunidades), que concentra el 90% de sus transferencias en este segmento de la población, y las condiciona precisamente al uso de estos servicios. En el otro extremo, la educación superior pública y los servicios de salud para los trabajadores del estado resultan altamente regresivos aun en la ampliación de su cobertura lograda en este periodo.

Para contrastar los principales programas sociales operados en México actualmente en términos de su equidad, los comparamos utilizando las siguientes medidas: a) la proporción del gasto que beneficia al 20% y 50% más pobre de la población (Gráfica 12), y b) sus coeficientes de concentración (Gráfica 13).²⁷

²⁶ En el caso de los subsidios alimentarios hemos combinado esta fuente con la Encuesta Nacional de Nutrición 1999. Para mayor detalle sobre la metodología y los resultados ver Scott (2003).

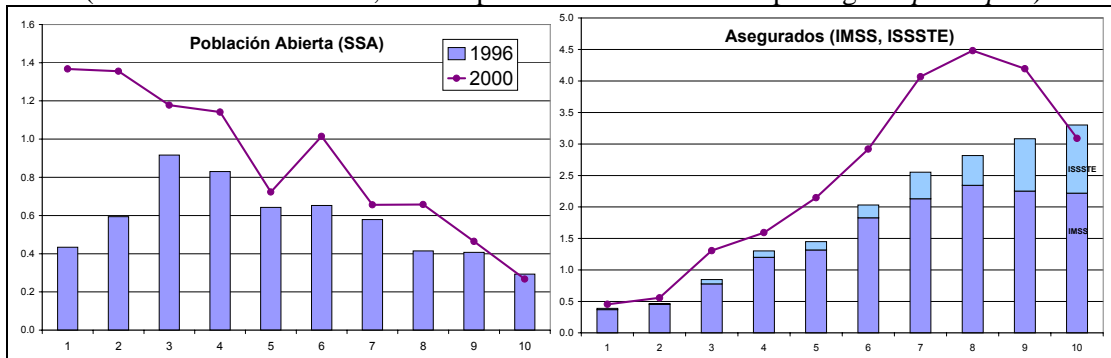
²⁷ Este último indicador es equivalente al coeficiente de Gini aplicado a la distribución del gasto público, ordenando a la población por su ingreso *per cápita*. Varía de 1 a -1, con valores negativos (positivos) para distribuciones progresivas (regresivas) en términos absolutos, y cercano a cero para distribuciones neutrales. Naturalmente, un programa puede ser regresivo en términos absolutos pero progresivo en términos relativos (como proporción del ingreso de los hogares), y por ello contribuir positivamente a disminuir la desigualdad de los recursos disponibles a los hogares.

Gráfica 10
Distribución de estudiantes en educación pública por nivel de atención: 1992-2000.
(miles de estudiantes; deciles poblacionales ordenados por ingreso *per cápita*)



Fuente: Scott (2003).

Gráfica 11
Distribución del uso de servicios de salud por tipo de institución: 1996-2000.
(miles de eventos de uso; deciles poblacionales ordenados por ingreso *per cápita*)



Fuente: Scott (2003).

Observamos un rango amplio de grados de progresividad, desde las transferencias excepcionalmente progresivas de PROGRESA (Oportunidades), hasta las transferencias más regresivas correspondientes a la seguridad social y la educación superior. Sólo 7 de los 17 programas analizados son progresivos en términos absolutos, pero sólo un programa (las pensiones del ISSSTE) es regresivo en términos relativos. Ocho programas transfieren una mayoría de

sus recursos al 50% más pobre, tres de ellos transfieren más de 40% a los pobres extremos, y sólo uno, PROGRESA (Oportunidades), dirige una proporción mayoritaria de sus recursos a esta última población.

Considerando programas específicos podemos notar lo siguiente:

a) Educación. El gasto educativo se vuelve más regresivo a medida que se incrementa el nivel educativo. Esto se explica principalmente por el carácter acumulativo de la educación, el costo de oportunidad que enfrentan las poblaciones más pobres para acceder a la educación post-primaria, y limitaciones en la cobertura de los servicios. La participación de los pobres en educación media y superior es excepcionalmente baja en relación a lo que se observa en otros países (Scott 2002).

b) Salud. Comprobamos un contraste notable en equidad entre los servicios que benefician a la población asegurada (sector formal y trabajadores del estado) y los que son accesibles para la población abierta. Dado el mayor financiamiento asignado a los servicios del primer tipo, el gasto en salud en su conjunto es regresivo.

c) Seguridad social. Los subsidios a las pensiones y seguros de los trabajadores son en general bastante regresivos, por la cobertura limitada de la seguridad social en México, y más regresivos para los pensionados que para los trabajadores activos.

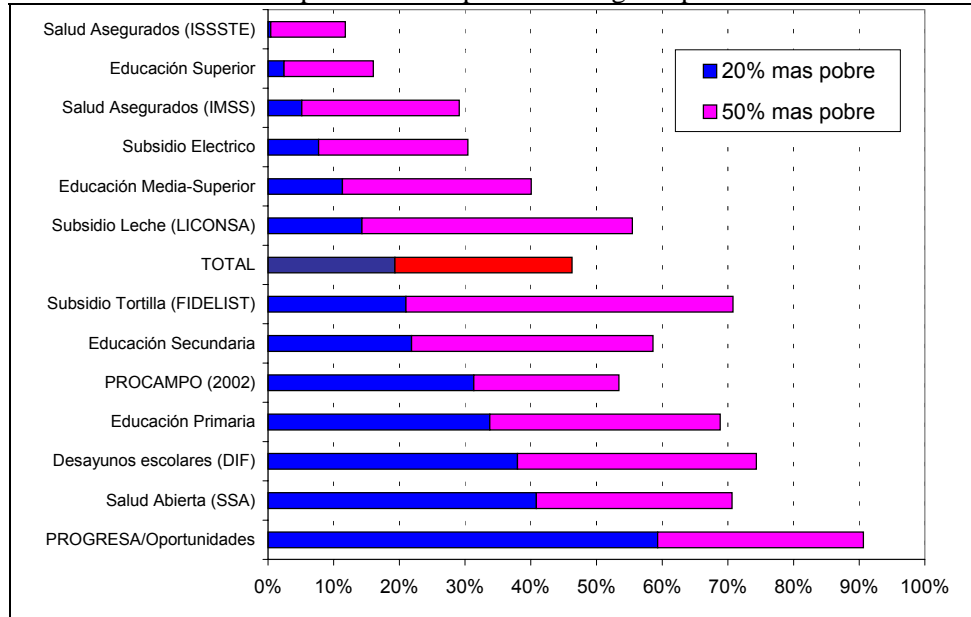
d) Gasto dirigido. Observamos un contraste notable en progresividad entre PROGRESA (Oportunidades) y otros programas de gasto dirigido, como LICONSA, que refleja la efectividad comparativa de estos programas en los mecanismos que aplican para identificar a las poblaciones más pobres.

e) Otros subsidios y transferencias. Aunque PROCAMPO es en los primeros 8 deciles, por la alta participación de los dos últimos deciles resulta sólo modestamente progresivo en su conjunto. Por otro lado, el subsidio al consumo eléctrico residencial era notablemente regresivo en el 2000, a pesar de aplicarse una tarifa progresiva en el consumo. En el 2002 se reformó la estructura tarifaria residencial, y prácticamente se eliminó el subsidio en el extremo superior de los consumidores.

4.3.- Impacto Redistributivo

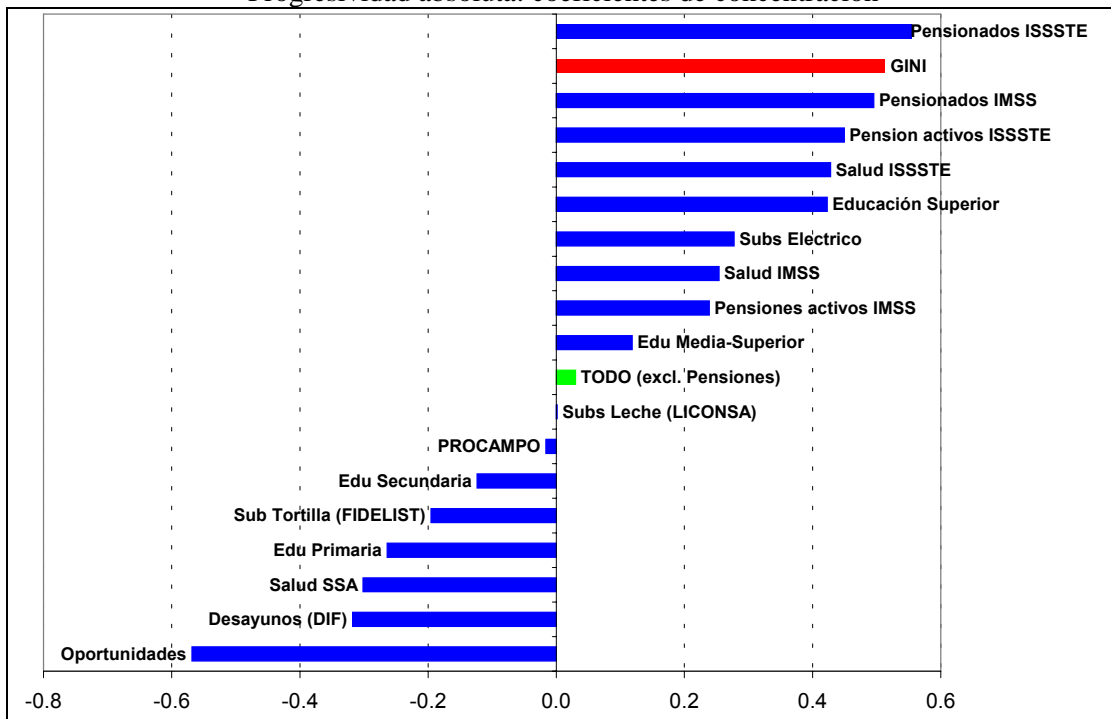
Considerando los programas en su conjunto la distribución del gasto con fines redistributivos en México es prácticamente neutral en términos absolutos. Dada la desigualdad del ingreso (autónomo), sin embargo, el gasto público tiene un potencial redistributivo importante. La gráfica 14 presenta la progresividad relativa de los programas analizados, que en su conjunto representan casi 70% del gasto autónomo para el decil más pobre, pero sólo 3.7% para el más rico.

Gráfica 12
Participación de los pobres en el gasto público



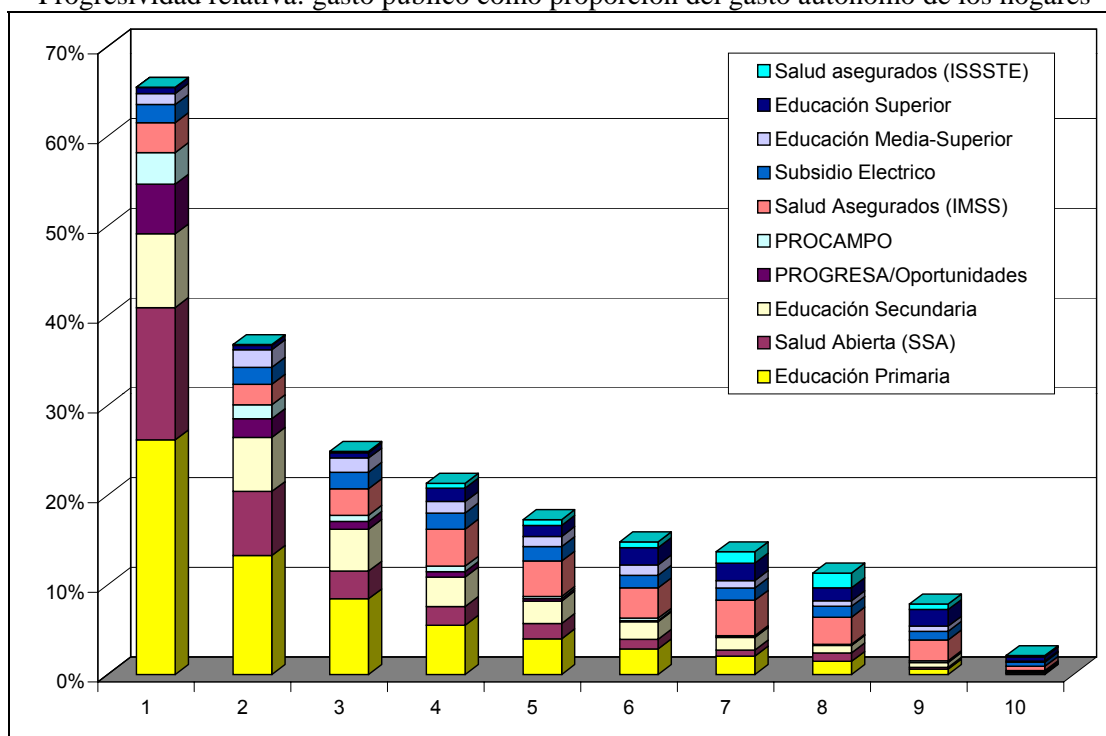
Fuente: Scott (2003).

Gráfica 13
Progresividad absoluta: coeficientes de concentración



Fuente: Scott (2003). El dato de PROCAMPO corresponde a la ENIGH 2002.

Gráfica 14
Progresividad relativa: gasto público como proporción del gasto autónomo de los hogares



Fuente: Scott (2003). El gasto autónomo de los hogares esta ajustado por Cuentas Nacionales. Deciles poblacionales ordenados por ingreso per capita.

Podemos considerar finalmente el impacto redistributivo de este gasto en el contexto del sistema fiscal en su conjunto. Utilizaremos aquí las distribuciones de los pagos de impuestos para el año 2000 reportadas por la SHCP (2002). Medimos el impacto redistributivo como el cambio en el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias (donde consideramos al gasto en servicios educativos y de salud como transferencias "en especie"), y eficiencia redistributiva como el impacto redistributivo logrado por cada punto porcentual del ingreso autónomo de los hogares absorbido por el instrumento.

Conjuntamente, los instrumentos considerados implican una reducción del Gini original del orden de 11%, de 0.54 a 0.48 (Tabla 6). Las transferencias explican 70% de este impacto, y son en conjunto cuatro veces más eficientes para ello que los impuestos. En promedio, cada punto porcentual del ingreso captado por el sistema fiscal reduce el Gini en 0.25% como efecto directo de la estructura impositiva, pero 1% al ser transferido de regreso a los hogares por medio de los programas analizados.

Considerando instrumentos específicos (Gráfica 15), el gasto en educación primaria y el impuesto sobre la renta (ISR) contribuyen conjuntamente casi la mitad del impacto redistributivo del sistema fiscal.

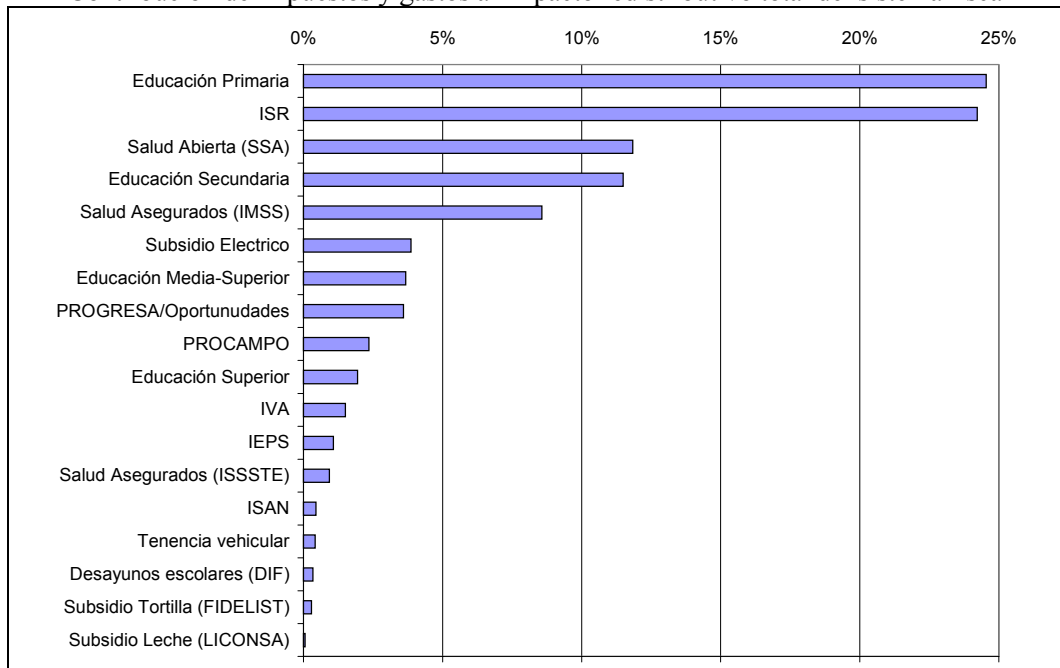
Esto se explica tanto por el peso relativo de los recursos absorbidos en estos instrumentos, como por su progresividad. Por ejemplo, el gasto en salud del IMSS es comparable al gasto en educación primaria, pero el impacto redistributivo del primero es apenas un tercio del impacto del segundo; el IVA recauda 73% de lo que recauda el ISR, pero su impacto redistributivo es apenas 6% del logrado por medio de este último. En términos de eficiencia redistributiva, observamos un rango que va desde 0.17 (educación superior y servicios de salud ISSSTE), hasta 2.3 (PROGRESA/Oportunidades). Así, en el margen, cada peso reasignado de los primeros programas al último multiplicaría su impacto redistributivo por un factor de 13. El contraste sería mayor aun si tomáramos en cuenta el impacto de este programa en el uso de servicios educativos y de salud básicos en los deciles más pobres.

Tabla 6
Impacto redistributivo de impuestos y transferencias: 2000

| | Impuestos | Transferencias | Total |
|---------------------------|-----------|----------------|--------|
| Reducción de Gini | -3.3% | -8.3% | -11.6% |
| Contribución Relativa | 28.4% | 71.6% | |
| Eficiencia Redistributiva | -0.25 | -0.97 | 1.23 |

Fuente: Scott (2003). Impuestos: SHCP (2002). El gasto autónomo de los hogares está ajustado por Cuentas Nacionales. Deciles poblacionales ordenados por ingreso *per cápita*.

Gráfica 15
Contribución de impuestos y gastos al impacto redistributivo total del sistema fiscal



Fuente: Scott (2003). Impuestos: SHCP (2002).

5.- Calidad, transparencia, y captura

Culminar la era posrevolucionaria al final del siglo XX —después de medio siglo de creación, desarrollo y expansión de instrumentos tan importantes de la política social como los sistemas nacionales de educación, salud y seguridad social— con una capacidad gubernamental de reducir el Gini de 0.54 a 0.48, podría parecer un logro más bien modesto, difícilmente de proporciones revolucionarias. El impacto redistributivo del gasto social, sin embargo, es a la vez de mayor y menor alcance de lo que sugiere este indicador.

Primero, debe ser evidente que el impacto directo (de corto plazo) en la desigualdad del ingreso no representa el objetivo redistributivo principal de estos programas. Si éste fuera el objetivo, el gasto social se implementaría principalmente por medio de transferencias monetarias, y no por transferencias en especie, como es el caso. Dos objetivos más relevantes son la reducción de la pobreza, y la reducción de desigualdad en oportunidades educativas y de salud. Aunque hemos visto que en su conjunto, los programas analizados no dirigen sus recursos en forma prioritaria a los hogares más pobres, dada la participación mínima de esta población en el ingreso original, el impacto potencial de estos recursos sobre la pobreza es mucho más significativo que su impacto sobre la desigualdad global. Tomando en cuenta la participación mínima del primer decil en el ingreso autónomo total, una participación apenas proporcional en el gasto público analizado, cercana al 10% —que a su vez representa poco más de 9% del ingreso autónomo total— significa para este decil un incremento de 90% en la participación del ingreso después de transferencias, de 1% a 1.9%. Como vimos, en términos absolutos esto representa un incremento en los recursos económicos disponibles a esta población cercano a 70%.

Por otro lado, el impacto potencial de estos recursos sobre la desigualdad resulta mucho más significativo si consideramos no recursos en general, sino los recursos específicos que este gasto financia, en particular educación y salud. Por el peso del sector público en estos sectores (cercano al 50% del gasto total ejercido en ellos), y la equidad comparativa de estos recursos en relación al gasto privado en educación y salud, su impacto redistributivo potencial es sorprendente: reducen la desigualdad en el gasto total ejercido en educación y salud (por vía privada y pública) a la mitad —de un nivel de desigualdad comparable a la distribución del ingreso antes del financiamiento público, a un Gini del orden de 0.25 (para mayor detalle, ver Scott 2003)—. Este impacto redistributivo, acotado a los recursos disponibles en los ámbitos de educación y salud, es comparable al que se logra en Suecia para el ingreso en su conjunto, con el estado de bienestar más generoso del mundo, y una capacidad fiscal del orden de 50% del PIB (Scott 2002).

Esto nos obliga a enfrentar una pregunta básica: ante un impacto redistributivo de esta magnitud en los recursos ejercidos en educación y

salud, ¿cómo podemos explicar la persistencia de las brechas extremas documentadas arriba entre pobres y ricos en indicadores básicos de educación y salud? Esto se podría explicar parcialmente por dos factores. Primero, los logros de los hogares en estas dimensiones, medidos por estos indicadores, no sólo dependen de los recursos ejercidos en bienes y servicios de educación y salud, sino en la capacidad de adquirir otros bienes complementarios (como alimentos) en la producción de educación y salud, cuya distribución depende fundamentalmente de la distribución del ingreso. Segundo, hemos visto que el actual potencial redistributivo del gasto público es de origen muy reciente. La recuperación del gasto social en la última década, la reasignación del gasto educativo a favor de la educación básica, y la implementación de Progresá (Oportunidades) en la segunda mitad de la década, tendrán un impacto observable en la población trabajadora (y en el ingreso autónomo de los pobres) apenas en el curso de la siguiente década.

Pero hay un tercer factor a considerar que nos lleva al reto más grave y complejo para la reforma de la política social para los próximos años. El análisis anterior supone que un peso ejercido en la provisión de bienes y servicios de educación y salud, por parte del erario público, es equivalente, en su impacto sobre logros en estas dimensiones, a un peso ejercido en la adquisición de estos bienes y servicios en el mercado, por parte de los agentes privados. No existen estudios de costo-efectividad de los sistemas nacionales de educación y salud en México. Sin embargo, hay evidencia indirecta abundante que sugiere que las fallas del gobierno pueden ser más graves en México que las fallas del mercado en estos sectores. En general, podemos identificar tres tipos de problemas, claramente interrelacionados entre sí, en la provisión pública de estos servicios: a) calidad baja y desigual, b) transparencia y rendición de cuentas limitada, y c) control y captura por parte de los proveedores de los servicios, más que de sus clientes. Aquí sólo podemos ofrecer algunos ejemplos ilustrativos.

Sobre el problema de calidad, la siguiente tabla reporta la proporción de estudiantes en educación básica con desempeño satisfactorio en pruebas estandarizadas de lenguaje y matemáticas por cinco tipos de escuelas. Observamos una brecha notable entre escuelas privadas y públicas urbanas que se amplía rápidamente por tipo de escuela en función de la pobreza y dispersión de las poblaciones atendidas. Estas disparidades reflejan diferencias en la calidad de los servicios, pero también en el entorno socioeconómico de los estudiantes. Lo que ciertamente se puede concluir de estos resultados es que la calidad de los servicios en los estratos más bajos ha sido insuficiente, por un margen muy importante, para compensar estas diferencias socioeconómicas.

| Gráfica 16 Estudiantes con desempeño satisfactorio: Estándares Nacionales (2000) | |
|--|-------|
| Promedio nacional | 50.9% |
| Urbanas privadas | 70.8% |
| Urbanas públicas | 54.1% |
| Rurales públicas | 42.3% |
| Comunitarias | 37.8% |
| Indígenas | 25.3% |
| Fuente: SEP (2003) | |

El análisis distributivo de la sección anterior ofrece evidencia indirecta del problema de calidad en la oferta. Vimos que en la última década ha mejorado significativamente la progresividad del gasto público en educación básica y servicios de salud para la población abierta, gracias a un incremento notable en la participación de los deciles más pobres, consistente con el impacto de Oportunidades. Se ha logrado así reducir el error de exclusión de estos programas. Pero esta progresividad también refleja un éxito igualmente notable en el error de inclusión, con una participación rápidamente decreciente en los deciles superiores. En el caso de salud se explica por la alta cobertura de la seguridad social en éstos deciles. En el caso de la educación básica, sin embargo, los hogares optan por servicios privados. Tomando en cuenta que los servicios públicos en este nivel se ofrecen en forma universal, y las poblaciones de mayores ingresos, principalmente urbanas enfrentan menores barreras de acceso a éstos (por costos de oportunidad, copagos, o localización de los servicios), podemos suponer que el error de inclusión se mantiene bajo gracias a un mecanismo implícito pero efectivo de focalización por auto-selección: la calidad es suficientemente baja para asegurar que participen en el sistema público sólo los hogares que no cuentan con los recursos necesarios para acceder al sector privado (pero sí con los recursos suficientes para pagar el costo de oportunidad de la educación).

Si la interpretación anterior es correcta, este mecanismo tiene una implicación desafortunada. Cualquier esfuerzo efectivo por mejorar la calidad de los servicios públicos en forma significativa sería al costo de su equidad, pues es probable que una parte importante de estos beneficios sea capturada por un aumento en la participación de los grupos de mayores ingresos. Además, sin tales mejoras en la calidad de los servicios, el considerable esfuerzo presupuestal a favor de la educación básica que se ha logrado consolidar en la última década se traducirá en una acumulación de capital humano para los más pobres capaz de generar mejoras permanentes en sus niveles de vida futuros.

Finalmente, aun si no contáramos con evidencia empírica directa o indirecta como la que acabamos de describir sobre los problemas de calidad,

la transparencia y rendición de cuentas limitadas de los sistemas de educación y salud pública en México garantiza su existencia. En ausencia de indicadores objetivos sobre la calidad de su desempeño, los proveedores de estos servicios no podrían evaluar y corregir su propio desempeño aun si estuvieran perfectamente motivados para ello. En ausencia de indicadores públicos de su desempeño –accesibles a quienes usan y financian (por vía de sus impuestos) estos servicios, y finalmente votan a los gobiernos federales y locales responsables de vigilar su calidad– difícilmente podemos suponer que estos agentes –desde el maestro hasta el Presidente de la República– cuentan con los incentivos adecuados para ello.

Para ilustrar el tema de la transparencia y rendición de cuentas, bastará notar que, hasta hace muy poco, no han estado disponibles públicamente indicadores de calidad educativa como los que presentamos en la tabla anterior. La base de Estándares Nacionales que hemos citado se ha elevado anualmente a partir de 1997, pero sólo se ha hecho pública en 2003, gracias a la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Este ha sido también el caso de las evaluaciones internacionales: México fue el único país participante que vetó (en 1997) la publicación de sus propios resultados en la evaluación internacional TIMSS 1995.²⁸

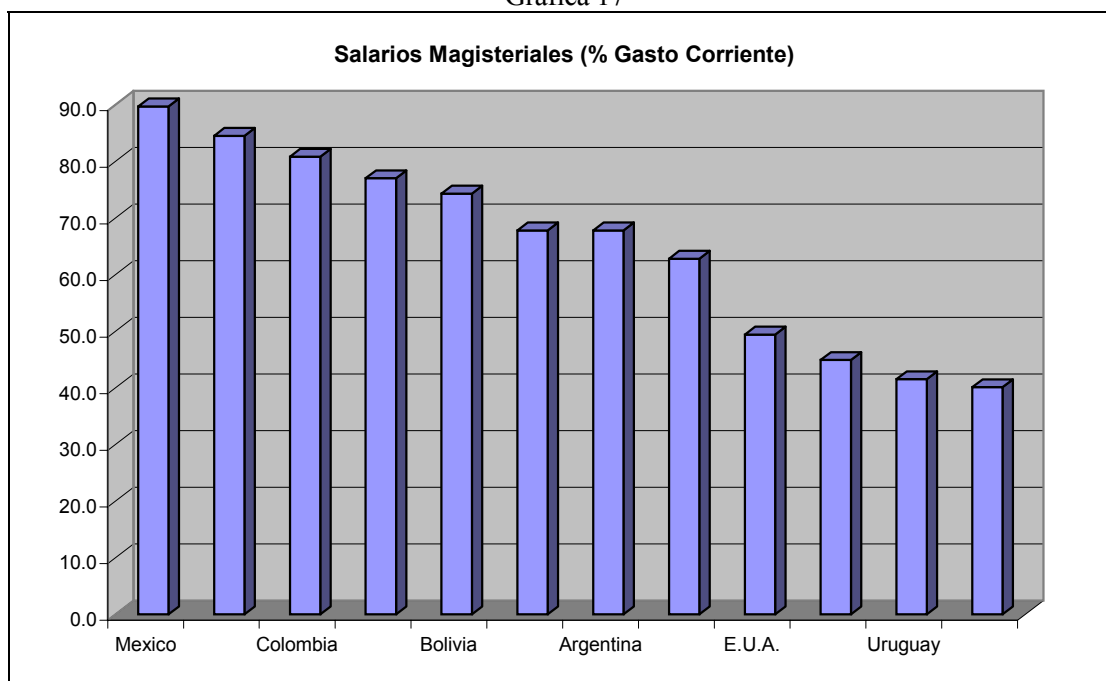
Finalmente, el fracaso del Estado posrevolucionario en asegurar la calidad y rendición de cuentas de los servicios más importantes financiados por medio del gasto social sugieren la captura de estos instrumentos redistributivos fundamentales por parte de los trabajadores del Estado responsables de su provisión. Como evidencia adicional de esto sólo podemos ofrecer aquí algunos datos ilustrativos.

Primero, hemos supuesto arriba que el gasto público por estudiante en educación básica excepcionalmente bajo (en términos históricos como internacionales) ejercido en 1960-1990 (en especial en la década de los ochenta), probablemente se tradujo en una calidad correspondientemente limitada de la educación pública en este nivel. ¿Podemos hacer la misma inferencia sobre la rápida recuperación de este gasto lograda en la última década, cuando el gasto por estudiante se multiplicó casi seis veces en términos reales? Este aumento notable representa un aumento en salarios magisteriales, que absorben el 90% del gasto educativo corriente en México, una proporción muy alta en términos internacionales. Esto no estaría mal si el aumento salarial se hubiera traducido en un aumento correspondiente en la calidad educativa, al estar mejor motivados los maestros. Desafortunadamente, la evidencia disponible sugiere que esto no ha pasado. En un análisis empírico cuidadoso, López-Acevedo (2001) encuentra que el ingreso de los maestros en 1997 no tenía un impacto significativo en el aprendizaje de los estudiantes, medido por pruebas estandarizadas como las presentadas con anterioridad. Parte del aumento salarial en este periodo se

²⁸ Ver arriba, nota 9.

implementó por medio del programa Carrera Magisterial, diseñado para mejorar las condiciones salariales de los maestros en forma proporcional al nivel de entrenamiento logrado, y sujeto a evaluaciones voluntarias, pero cuyos beneficios salariales son irreversibles una vez obtenidos. El mismo estudio encuentra que, aunque los estudiantes con docentes beneficiarios por el programa muestran una mejoría modesta en pruebas matemáticas (1.87%), el nivel de Carrera Magisterial logrado por los docentes tiene un impacto negativo sobre los logros académicos de los estudiantes.

Gráfica 17



Fuente: UNESCO.

El segundo dato que ofrecemos no se refiere a los salarios de los trabajadores del Estado, sino a las prestaciones económicas que han logrado obtener. Mientras la edad mínima de retiro para los 12.3 millones de trabajadores afiliados al IMSS es de 65 años, para los 2.3 millones de trabajadores afiliados al ISSSTE es de 55 años. El régimen de jubilación de los 371 mil trabajadores del IMSS (como patrón), no establece edad mínima, y la edad promedio de retiro es de 53 años. El monto de las pensiones para ambos grupos de trabajadores públicos es de 100% del salario y prestaciones en el año de su retiro. Estos beneficios implican déficits crecientes en los respectivos fondos de pensiones, financiados por el gasto público, que en el 2002 representaban 14 mil millones de pesos para los afiliados del ISSSTE, y 12 mil millones de pesos para los trabajadores del IMSS. El pasivo laboral del IMSS como patrón ha sido estimado en 5.7% del PIB (IMSS 2003), que representa una cuarta parte

del pasivo laboral asumido por el gobierno federal (en la reforma del IMSS en 1997) en beneficio de 14 millones de derechohabientes del IMSS (25% del PIB). En otras palabras, por cada peso que ejercerá el gobierno federal a favor de un derechohabiente del IMSS, ejercerá 6.5 pesos a favor de cada trabajador del IMSS contratado en un principio para atender a estos derechohabientes.

Bibliografía

Acamoglu, Johnson, and Robinson, (2002), "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, 118:1231-1294.

Attanasio, O. y M. Székely, editors. (2002). *Portrait of the Poor: An Asset-Based Approach*. Baltimore, United States: Johns Hopkins University Press.

Banco Mundial (1999a), "Government programs and poverty in Mexico", Report No. 19214, World Bank.

Banco Mundial (1999b), "World Development Report 1999/2000".

Banco Mundial (2000^a), "World Development Report, 200/2001".

Banco Mundial, (2000b), "Mexico Ejido Reform, Avenues of Adjustment - Five years later", mimeo.

Banco Mundial, (2002a), "Country Assistance Strategy", World Bank, Report 23843-ME.

Banco Mundial, (2003a), "World Development Report, 2002/2003".

Banco Mundial, (2003b), "Inequality in Latin America and the Caribbean".

Barro, R. and Lee, J (1996), Barro-Lee Data Set, www.worldbank.org/research/growth.

BID (1998), "Facing Up to Inequality in Latin America", IADB Annual Report.

Corbacho, A. y Schwartz, G. (2002), "Mexico: experiences with pro-poor expenditure policies", IMF WP/02/12.

Cord, L. and Q. Wodon, (2001), "Do Mexico's Agricultural Programs Alleviate Poverty? Evidence from the Ejido Sector", World Bank.

Cortez, F. D. Hernández, E. Hernández-Laos, M. Székely, H. Llamas., (2002), "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX", Documentos de Investigación 2, Secretaría de Desarrollo Social, México.

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

Deininger, K. and Heinegg, A., (1995). "Rural poverty in Mexico", World Bank.

Engerman, S.L. and K.L. Sokoloff, (2002), "Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies", NBER WP 9259, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Esquivel, G. D. Lederman, M. Messmacher and R. Villoro, (2002), "Why NAFTA did not reach the south", mimeo, World Bank.

Friedman, Lustig, y Legovini (1995), in N. Lustig ed., *Coping with Austerity*, Brookings.

INEGI, (2000), *Estadísticas Históricas de México*, Tomo 1, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México.

Kanbur, R. and Lustig, N., "Why is inequality back on the agenda?", Dep. of Agricultural, Resource, and Managerial Economics WP 99-14, Cornell University, 1999.

Legovini, A., C. Bouillon, and N. Lustig, (2001), "Can education explain changes in income inequality in Mexico?", mimeo, IADB.

Levy, S. and Wijnbergen, S. (1992), "Mexican agriculture and the Fre Trade Agreement between Mexico and the United States", *The World Bank Economic Review*, 481-502.

Londoño, J.L., Poverty, Inequality and Human Capital Formation in Latin America, 1950-2025. World Bank, 1996.

López-Acevedo, G. (2001), "Professional Development and Incentives for Teacher Performance in Schools in Mexico", World Bank.

Lustig, N. (1989), "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", en *Investigación Económica* 187, 1989.

Lustig, N and Székely, M (1997), "México: Evolución económica, pobreza y desigualdad", IADB.

Salinas (1994), "Sexto Informe de Gobierno". Anexo Estadístico.

Scott, J, (2003), "Public Spending and Inequality of Opportunities in Mexico: 1992-2000", in *Public Spending and Inequality in Latin America*, Q. Wodon (ed.), World Bank.

_____ (2002), "High Inequality, Low Revenue:Redistributive Efficiency of Latin American Fiscal Policy In Comparative Perspective", Mayo 2002, en *Studies On Poverty and Social Protection, Regional Policy Dialogue, Poverty Reduction and Social Protection Network*, Inter American Development Bank (IADB).

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, (2002), "Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar", Documento de Investigación 1, SEDESOL.

SHCP (1998), "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1997. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, Secretaría de Egresos de la Federación", Poder Ejecutivo Federal.

SHCP (2000), "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, Secretaría de Egresos de la Federación", Poder Ejecutivo Federal, 2000.

SSA (2002), "Salud: México 2001".

Székely, M. (1998), *The economics of poverty and wealth accumulation in Mexico*, McMillan, London.

Warman (2001), *El Campo en México*.

Zedillo (2000), "Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico".

_____ (1999), "Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico".