

**John Scott\***

## *La descentralización, el gasto social y la pobreza en México<sup>1</sup>*

**E**l artículo está estructurado de la siguiente manera. En la sección 1, se hace una presentación de las reformas recientes relacionadas con la descentralización y la política social en México. En la sección 2, se analizan las fórmulas de asignación empleadas en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), teniendo en consideración sus orígenes históricos y su evolución, así como su coherencia analítica. En la sección 3, se ofrece una revisión crítica de las fórmulas del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) y el FAIS. En la sección 4, se examinan las consecuencias que genera la aplicación de esas fórmulas para la asignación en los planos estatal y municipal. En la sección 5, se hace una prueba de la solidez de las fórmulas con especificaciones de información más rica, comprendidas las variables de infraestructura directamente pertinentes para los objetivos establecidos de ese fondo. En la sección 6, se plantean posibles fórmulas para la asignación de los fondos para la educación y la salud y se hace una comparación entre las consecuencias de su distribución y los actuales criterios de asignación. Por último, en la sección 7 se plantean recomendaciones sobre la política de gasto social en dos aspectos críticos de su descentralización: *a)* la descentralización administrativa y *b)* el gasto social con objetivos seleccionados.

*Palabras clave:* descentralización, gasto social en México.

---

\* John Scott es profesor-investigador de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Correo electrónico: john.scott@cide.edu.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 22 de mayo de 2003 y aceptado el 14 de julio de 2003. El presente es un documento básico para el Informe de Evaluación sobre la Pobreza en México, Banco Mundial, CIDE, México, febrero de 1999. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

*Decentralization, Social Spending and Poverty in Mexico*

This paper is structured as follows. The Section 1 presents the recent reforms in decentralization and social policy in Mexico. The following section reviews the allocation formulas used in FAIS, considering their historic origins and evolution, as well as their analytic coherence. Section 3 presents a critical review of the FDSM/FAIS formulas. Section 4 considers the allocative implications of these formulas at the state and municipality level. Section 5 tests their robustness to richer informational specifications, including basic infrastructural variables directly relevant to the stated objectives of this fund. Section 6 considers possible formulas for the allocation of the education and health funds, and compares their distributional implications to the current allocation criteria. Finally, section 7 considers policy recommendations in two critical aspects of decentralization in social spending: *a)* administrative decentralization, and *b)* targeting social spending.

*Keywords:* decentralization; social expenditure in Mexico.

#### 1. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: LAS REFORMAS RECIENTES

**E**n general, los beneficios de la descentralización se pueden analizar en función de los resultados que se podría esperar obtener de una división óptima del trabajo entre los diferentes órdenes de gobierno. Dentro de estos últimos, el gobierno federal es el mejor situado para coordinar la asignación de los recursos públicos entre los estados y los municipios de una manera eficaz y equitativa, aunque los gobiernos locales son los más cercanos a la información necesaria para gastar los recursos en proyectos específicos desarrollados en función de las necesidades locales.

Ahora bien, los orígenes, beneficios y restricciones que caracterizan al actual proceso de descentralización en México son más complejos. Durante el siglo xx, la historia de la administración territorial del país se vio marcada por las tensiones entre el estado centralizado y el estado federado, aunque ya en años recientes comenzó a surgir un esfuerzo serio y sostenido de llevar a cabo la descentralización del gasto social. Las razones de ese proceso de devolución tienen mucho que ver con la autonomía política recientemente obtenida por los gobiernos locales, después de

la consolidación de los procesos electorales competitivos, así como con la preocupación en el seno del gobierno federal por la eficacia de la administración pública.

A causa de la larga historia de la centralización en México, una restricción importante para ese proceso es la concentración tradicional del capital público, tanto humano como físico. La presente concentración territorial de la infraestructura y el personal de educación, salud y administración significa que los gobiernos locales no siempre pueden estar mejor situados, y en realidad no lo están por lo general, para asignar los recursos públicos localmente. Otra importante restricción para la descentralización es que las administraciones locales pueden ser menos inmunes a los intereses políticos locales que las centrales. Esas restricciones aplican, en particular, en el plano municipal, en donde es probable que precisamente los municipios más pobres sean los que más carezcan de la capacidad para asignar los recursos de manera eficaz y equitativa. Es importante tener claridad respecto a los orígenes y restricciones del proceso de descentralización en México para poder entender sus beneficios potenciales, así como los desafíos a los que tiene que hacer frente. Los beneficios más inmediatos se pueden esperar en el plano central, en su función de coordinación, mientras que los desafíos más importantes se deben esperar en el plano local —en particular en el municipal—, en su función de aplicación.

En 1995, en los comienzos del periodo de Ernesto Zedillo, el gobierno federal anunció una importante serie de reformas institucionales bajo el título de *nuevo federalismo*, cuyo objetivo era la descentralización del gasto público. Además de varias reformas fiscales que proporcionaban nuevas fuentes de ingresos para los estados, en 1998 se incluyó la creación de una nueva modalidad de transferencias federales puesta en práctica a través de un ramo presupuestario recién creado, el *Ramo 33: Fondo de aportaciones federales para los estados y municipios*. En la actualidad, el ramo 33 está compuesto de siete fondos:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS):
  - i) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE);
  - ii) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM);

- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM);
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); y
- g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Ochenta y siete por ciento del ramo 33 está destinado al gasto social y cubre, principalmente, la educación (65%), con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y el Fondo de Aportaciones Múltiples; la salud y la nutrición (11%), con el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, y el Fondo de Aportaciones Múltiples; y la infraestructura social básica (10%), con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual incluye también la infraestructura básica de salud y educación. El resto del ramo 33 está asignado a la seguridad pública (con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal). En la actualidad, por consiguiente, están descentralizados 70% del gasto en educación y 55% del gasto en salud pública. La mayor parte de esos recursos la gastan los gobiernos estatales, mientras que los gobiernos municipales únicamente gastan de manera directa 13% del ramo 33.

Con anterioridad a esa reforma, todas las transferencias federales a los estados para el gasto social eran reguladas por *convenios* de coordinación establecidos entre los diferentes órdenes de gobierno, básicamente a través de la negociación y los precedentes. La innovación más importante de la nueva modalidad de transferencia (las *aportaciones*) es la adopción de reglas presupuestarias fijas, precisas y transparentes, las cuales determinan tanto los presupuestos globales que deben distribuirse a través de esos fondos, lo que da a los gobiernos locales una mayor seguridad y un conocimiento anticipado de los fondos disponibles para ellos, como su distribución geográfica, lo que —mediante la selección de los criterios de asignación— da al gobierno federal el poder para imponer consideraciones de equidad y eficacia en la asignación de esos fondos entre los estados, así como en cada uno de ellos. En vista de la existencia de pruebas de importantes desigualdades en las asignaciones del gasto social en el pasado (véanse las secciones 6 y 7), ése puede ser el beneficio más importante que ofrezca el proceso de descentralización en el corto

plazo. Dadas las restricciones mencionadas para los gobiernos locales, sólo es posible garantizar los beneficios más tradicionales de la descentralización administrativa en los plazos mediano y largo si la reforma incluye recursos para el desarrollo institucional local y la descentralización del capital físico y humano en los sectores de la administración, la educación y la salud.

En el cuadro 1, se hace un resumen de los objetivos generales, las reglas para la determinación del presupuesto y los criterios para la asignación de los cinco fondos sociales del ramo 33. Obsérvese, en primer lugar, que la mayor parte del gasto en educación (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos) y en salud (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud) se presupuesta y distribuye de manera “inercial”, sobre la base de la *capacidad establecida* en capital físico y humano, sin tener en consideración la demanda, las necesidades o la productividad. Por otra parte, los presupuestos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y del Fondo de Aportaciones Múltiples (al igual que el del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal) están especificados como un porcentaje fijo de los ingresos fiscales federales, lo cual elimina la discrecionalidad política y hace depender esos presupuestos del crecimiento económico nacional y de la capacidad fiscal del estado (y de los gobiernos locales); sin embargo, también hace que esos presupuestos sean pro cíclicos, lo cual reduce el gasto en desarrollo público precisamente cuando la economía nacional ofrece menos oportunidades.

También se puede ver que, en tres de los fondos, se aplican fórmulas públicas basadas en la necesidad relativa; sin embargo, salvo el caso de la infraestructura básica (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), los criterios de equidad y pobreza desempeñan una función secundaria en el proceso. En particular, únicamente alrededor de 1% de los fondos descentralizados para la educación y la salud (la parte del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y 1% del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud) se distribuye actualmente sobre la base de los criterios de equidad. Por lo demás, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es el único que especifica fórmulas para la distribución de sus recursos dentro de los estados y entre los municipios, así como entre los estados.

CUADRO 1

<i>Fondos (% del ramo 33)</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Normas presupuestarias</i>	<i>Criterios para la asignación</i>
FAEB (62%)	Educación básica	Infraestructura y personal establecidos en el presupuesto anterior	en el presupuesto anterior
FASSA (10.4%)	Salud para la población en general	Infraestructura y personal establecidos en el presupuesto anterior	Fórmula: gasto mínimo per cápita en salud, población no cubierta, mortandad, pobreza
FAIS (10%)	Infraestructura básica: agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electricidad para zonas rurales y zonas urbanas pobres, infraestructura básica de salud y educación, vivienda, caminos rurales, infraestructura rural productiva	2.5% de ingresos federales: FISE (0.303%) FISM (2.197%)	Participaciones estatales iguales (transitorio). Fórmula: analfabetismo, educación, drenaje, electricidad, vivienda, ingreso
FAM (3.3%)	Desarrollo institucional Asistencia Social Infraestructura para la educación	Máximo: 2% del FISM 0.814% de ingresos federales	
FAETA (1.7%)	Educación técnica Educación para adultos	Infraestructura y personal establecidos en el presupuesto anterior	Fórmula: analfabetismo, educación básica, capacitación para el trabajo

El resto de este documento está estructurado como se indica a continuación. En la sección 2, se hace un examen de las fórmulas de asignación que se aplican en el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, teniendo en consideración tanto sus orígenes históricos y su evolución como su coherencia analítica. En la sección 3, se presenta un examen crítico de las fórmulas del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. En la sección 4, se hace un estudio de las consecuencias de esas fórmulas para la asignación en los planos estatal y municipal. En la sección 5, se hace una prueba de la solidez de las fórmulas con especificaciones de información más rica, comprendidas las variables de infraestructura directamente pertinentes para los objetivos establecidos de ese fondo. En la sección 6, se plantean posibles fórmulas para la asignación de fondos a educación y salud y se hace una comparación entre las consecuencias de su distribución y los actuales criterios de asignación. Por último, en la sección 7 se plantean recomendaciones sobre la política de gasto social en dos aspectos críticos de la descentralización de este último: *a)* la descentralización administrativa; y *b)* el gasto social con objetivos seleccionados.

## 2. LAS FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN DEL FAIS

Cuando se creó el ramo 33, en 1998, los recursos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social fueron tomados del ramo 26, una partida presupuestaria creada en 1983 para el desarrollo regional y el alivio de la pobreza. De 1990 a 1995, el ramo 26 se utilizó para financiar el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), por lo que tanto los objetivos como las innovaciones en la asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se entienden mejor cuando se comparan con los antecedentes de ese programa. Como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el Pronasol se destinó en gran medida a los proyectos de infraestructura básica, aunque también incluía pequeños programas relacionados con la demanda, algunos de los cuales todavía están en funcionamiento con lo que quedó del ramo 26, después de que se transfirieran dos terceras partes de sus recursos para crear el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en 1998 (por ejemplo: el Crédito a la Palabra).

El Pronasol fue el principal programa del gobierno de Carlos Salinas para aliviar la pobreza y su presupuesto creció rápidamente en ese periodo, de 0.2 a 0.6% del producto interno bruto (PIB) entre 1988 y 1994. Uno de los elementos más notorios del programa fue su mecanismo de asignación impulsado por la demanda, que se basaba en la participación organizada de las comunidades locales y pasaba por encima de las administraciones de los gobiernos locales; sin embargo, eso también limitó la eficacia del programa en la selección de los objetivos (las comunidades más pobres son a menudo las menos capaces de expresar sus demandas de una manera organizada) y su transparencia. El Pronasol fue discontinuado en 1995, al menos con ese nombre (aunque, como ya se hizo notar, algunos de sus subprogramas aún siguen en funcionamiento), como consecuencia de intensas acusaciones de su utilización política. Aunque la falta de información detallada sobre la asignación geográfica de los fondos del Pronasol ha limitado la corroboración empírica de tales afirmaciones, así como el efecto del programa entre los pobres, ello sirvió para generar una preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas del sector público en el gobierno de Ernesto Zedillo.

En 1996, como consecuencia de lo anterior, se utilizó por primera vez una fórmula pública para distribuir 60% del ramo 26 entre los estados a través de un fondo denominado Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). El FDSM es el antecedente directo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y, a su vez, fue precedido por el Fondo Municipal de Solidaridad del Pronasol. En 1997, el Fondo de Desarrollo Social Municipal absorbió 65% del ramo 26 y se introdujo una nueva fórmula más clara y más compleja. Esa fórmula estuvo en vigor para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en 1998 y 1999, con excepción de un cambio en el ponderador y en la base de información, utilizada para estimar la fórmula en 1998; sin embargo, no todos los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social fueron distribuidos a través de las fórmulas para estimar la pobreza. Una parte del fondo se distribuyó sobre la base del llamado “criterio de equidad”, el cual garantiza que cada estado reciba una proporción fija e igual del fondo, independientemente de la magnitud de la población o de la masa de la pobreza. Lo anterior se puede interpretar como un mecanismo de transición que respondió a restricciones políticas y protegió a los estados



más pequeños y más ricos (y los municipios dentro de esos estados) de una pérdida repentina de los recursos del ramo 26. En consecuencia, en 1997 y 1998, 31% del Fondo de Desarrollo Social Municipal fue asignado por partes iguales a todos los estados: 1% por estado. Aunque el gobierno anunció la eliminación de esa restricción para 1999 (en el Proyecto de Presupuesto para ese año), el presupuesto finalmente aprobado por el legislativo contiene un artículo transitorio que, en vez de descartarla, reduce el criterio a la mitad: 0.5% por estado.

La fórmula de 1996 combinaba un indicador monetario de la pobreza con uno no monetario; sin embargo, la especificidad era insuficiente en varios sentidos. El indicador de la pobreza se consigna como el índice FGT, pero nunca se especifica el parámetro  $\alpha$ , que presumiblemente se refiere tan sólo al coeficiente de la cuenta de personas ( $\alpha = 0$ ). El indicador no monetario es una combinación lineal del analfabetismo entre los adultos, los ocupantes de viviendas sin drenaje, los ocupantes de viviendas sin electricidad y la población rural (localidades con menos de 5 mil habitantes). La función que se utiliza para combinar los dos indicadores nunca se especifica, pero presumiblemente era un simple promedio lineal.

La fórmula federal que se utilizó de 1997 en adelante es más transparente en su forma funcional, pero también más ambiciosa en sus necesidades de información. En esencia, representa un esfuerzo original por aplicar la función de agregación interpersonal del FGT tanto a los datos *no monetarios* sobre la pobreza como a los monetarios. La fórmula genera primero un indicador de la pobreza por cada familia, definido como la suma al cuadrado ponderada de cinco satisfactores de pobreza —ingreso, educación, vivienda, drenaje y electricidad— (a la que se denomina “índice global de pobreza”), y luego suma esos indicadores para obtener los índices de pobreza municipal, estatal y nacional (denominados “masa carencial municipal”). Según se informa, los ponderadores de los indicadores por familia están destinados a reflejar los costos —público y privado— de satisfacción de esas necesidades, pero existe cierta ambigüedad en las definiciones entre los costos y las preferencias.<sup>2</sup> En particular, además de definir la parte pública como “la importancia

<sup>2</sup> “Para establecer el valor de los ponderadores, se optó por estimar el costo aproximado para una familia de acceder a esos satisfactores o la importancia que otorga el gobierno a proporcionar el servicio, dado que algunas de las necesidades se satisfacen con el esfuerzo privado de cada hogar y otras constituyen servicios de carácter público”, *Diario Oficial*, 2 de enero de 1997, 12.

CUADRO 2

<i>Satisfactores de la pobreza/Ponderadores</i>	<i>1997 (%)</i>	<i>1998 (%)</i>
Ingreso	55	46
Educación	15	13
Vivienda	7.5	24
Drenaje	7.5	6
Electricidad	15	11

atribuida por el gobierno a la cobertura de esos servicios”, el concepto que se aplica en los únicos dos de los cinco ponderadores para los que se explica la derivación —ingreso y vivienda— es la parte del ingreso que los tres primeros deciles destinan a alimentación y vivienda, respectivamente. En 1998, esos ponderadores fueron cambiados para que, según se informa, reflejaran mejor los costos (¿o las preferencias?) públicos.<sup>3</sup> Ello implicó que se triplicara el ponderador de la vivienda, lo cual se compensó mediante reducciones aproximadamente proporcionales de los otros cuatro satisfactores (véase el cuadro 2).

En 1996 y 1997, se exigió a los gobiernos estatales que distribuyeran el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) entre sus municipios sobre la base de unos criterios de pobreza “comparables en líneas generales”, pero se los dejó en libertad de definir sus propias fórmulas específicas. Aun cuando muchos estados incluyeron las variables que aparecen en la fórmula federal original (directamente o a través del índice de pobreza del Consejo Nacional de Población, Conapo),<sup>4</sup> esa libertad dio como resultado una enorme heterogeneidad de fórmulas. Algunas de ellas eran innovadoras, ya que incluso introducían pautas de eficacia fiscal (las de Guanajuato e Hidalgo) y añadían nuevas variables que se podrían interpretar como necesidades locales o prioridades de la política de gasto social: número de localidades (en Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Veracruz), población rural (en Guerrero y México) o población indígena (en Chiapas, Jalisco y Michoacán); sin embargo, muchas de esas fórmulas parecían ser metodológicamente poco sólidas. En particular,

<sup>3</sup> Sedesol, Dirección General de Evaluación y Seguimiento.

<sup>4</sup> Los siguientes ejemplos se basan únicamente en las fórmulas publicadas por algunos de los principales estados receptores del FAS: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz. En cuanto al índice de pobreza de Conapo, véase Conapo (1993).

a diferencia de las bases del FGT de la fórmula federal, con frecuencia no eran útiles para ponderar los satisfactores de la pobreza adecuadamente en función de la población que carecía de esos satisfactores; antes bien, la mayoría de los estados simplemente utilizó indicadores promedio de incidencia de la pobreza e introdujo la población como una variable aparte, aunque fuertemente ponderada; por ejemplo: Guanajuato utilizó como las dos variables principales de su fórmula un *coeficiente* de cuenta de personas municipal multidimensional (un ponderador de 40%) y una variable de participación en la población municipal (un ponderador de 50%), *separadamente*.

Es interesante hacer notar que el efecto distributivo de esas fórmulas resulta ser similar a la utilización de la regla de la proporción de las asignaciones federales por estado: una tendencia a asignar menos fondos a los municipios más pobres de los estados (calculados en función de los satisfactores de pobreza ponderados en función de la población), compensada mediante la asignación de más fondos a los más ricos. Lo anterior sugiere que, en efecto, los estados podrían haber utilizado ese grado de libertad para “afinar” el ponderador relativo asignado a la pobreza promedio y a las proporciones de la población como variables separadas para reducir al mínimo los costos políticos de una transición abrupta del *statu quo ex ante* a una distribución completamente progresiva de esos recursos.

No obstante, desde 1998 los gobiernos estatales se han visto obligados a aplicar una o dos fórmulas *comunes*: la propia fórmula federal (masa carencial municipal, o MCM) o una fórmula más simple, diseñada para ser aplicada cuando no se encuentra disponible la información en el plano de la familia (fórmula a la que llamaremos FED2). En esta última fórmula, se utiliza la proporción de cada municipio en la población pobre de los estados, calculada mediante cuatro variables simples, ponderadas simétricamente: la población económicamente activa que recibe menos de dos salarios mínimos, la población adulta analfabeta, la población que habita en viviendas sin drenaje y la población que habita en viviendas sin electricidad. En 1998, salvo seis estados,<sup>5</sup> todos los otros aplicaron la fórmula más simple en lugar de la fórmula de la masa carencial municipal.

---

<sup>5</sup> Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guanajuato, Michoacán y Tamaulipas. Información de la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional de Sedesol.

En el caso de los municipios, la ley fiscal federal no especifica un principio de proporción igual análogo al principio de “equidad” federal, sino que exige que los estados distribuyan únicamente el componente municipal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) mediante las fórmulas, permitiéndoles una libertad limitada de asignación (12%) a través del componente estatal (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal). No obstante, se debe hacer notar que los estados todavía pueden compensar a los municipios que resulten perdedores, debido a la asignación progresiva del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que les imponen las fórmulas federales, a través de otros fondos municipales del ramo 33, como el Fondo de Aportaciones Múltiples.

### 3. LAS LIMITACIONES ANALÍTICAS Y DE INFORMACIÓN DE LAS FÓRMULAS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

La ventaja teórica más importante de la fórmula de la masa carencial municipal es su desarrollo sobre la base de los satisfactores *individuales multidimensionales* de la pobreza, que combinan la riqueza informativa de los indicadores multidimensionales de esta última con la función de agregación interpersonal transparente de los indicadores monetarios de la pobreza del FGT. Ello hace que el indicador sea sensible a la incidencia y la intensidad promedio, así como a la distribución, de la pobreza (a través de la elevación al cuadrado de los satisfactores de las familias pobres). En cambio, como la mayoría de los indicadores multidimensionales (el HDI y el HPI del PNUD), la FED2 no sólo es insensible a la intensidad y a la distribución de la pobreza, sino que, incluso como indicador de la incidencia, es insensible a la “intensidad dimensional” de la pobreza: una combinación de 50% de analfabetismo y 50% de carencia de electricidad arroja el mismo valor, sin importar que los afectados por cada uno de esos problemas sean (en el último de los casos) exactamente *las mismas* poblaciones o conjuntos estrictamente inconexos.

Con todo, la fórmula de la masa carencial municipal posee un importante número de limitaciones. En primer lugar, la forma de la función de agregación intrafamiliar interdimensional es arbitraria, ya que (debido a su linealidad) supone la

posibilidad de una sustitución perfecta (en proporción con los ponderadores relativos). Lo anterior parece inverosímil en general y, en el caso de muchos grados de satisfacción bajos de las necesidades básicas, la tasa de sustitución bien podría tender a cero. En este sentido, la fórmula de la masa carencial municipal se puede comparar con el “índice de *pobreza* humana”, recientemente propuesto, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el cual se utiliza una elasticidad de sustitución de 1/2 (PNUD, 1997).

En segundo lugar, como se hizo notar, la determinación de los ponderadores no es transparente, ni en principio ni en su estimación empírica real.

En tercer lugar, la selección de variables no es enteramente congruente con los objetivos específicos establecidos en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que consisten en proveer infraestructura básica de los tipos consignados en el cuadro 1. En 1997, únicamente 30% del ponderador fue asignado a variables *directamente* pertinentes a esos objetivos (vivienda, drenaje y electricidad), aunque el porcentaje se incrementó en 1998 a 41%. En el caso de la FED2, en cambio, se asignó 50% del ponderador a las variables de infraestructura, aunque no se incluyó en ellas la vivienda. Por otra parte, la mayoría de los tipos de infraestructura mencionados como objetivos no están incluidos como variables en la fórmula de la masa carencial municipal: proyectos de agua, urbanización municipal, infraestructura básica para salud y educación, caminos rurales e infraestructura rural productiva. Aunque en algunos de esos casos (urbanización municipal e infraestructura rural productiva) puede ser difícil obtener datos adecuados de manera sistemática, ello no ocurre en el caso de la infraestructura para el agua (censos de población y vivienda), la educación, la salud y los caminos (censos de las secretarías correspondientes) y, por supuesto, el importante componente rural se puede representar mediante la inclusión de la población rural como una variable, tal como se hizo en la fórmula aplicada en 1996.

En cuarto lugar, no resulta clara la importancia estadística de la estimación empírica del indicador de la masa carencial municipal. En 1997, se utilizó una muestra de 1% del censo de 1990 para estimar el índice, el cual se actualizó en 1998 con una muestra similar del conteo de 1995, con excepción de la variable del ingreso, que no está disponible en este último. Desgraciadamente, sin embargo, esas muestras

no son representativas en el plano municipal. Al menos en el caso de 1990, muchos municipios no están representados absolutamente por ninguna observación y un tercio de los municipios del país están representados por menos de diez observaciones.

#### 4. DEL PRONASOL AL FAIS: LAS ASIGNACIONES DE 1988 A 2000

En el cuadro 3 y en la figura 1, se muestran las proporciones porcentuales de los estados en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y sus fondos antecedentes del ramo 26, en comparación con las proporciones porcentuales en la pobreza nacional calculadas mediante la fórmula FED2 (sin la restricción del criterio de la proporción igual). La estimación para 2000 es, simplemente, la asignación de 1998 y 1999 calculada mediante la fórmula de la masa carencial municipal sin la restricción del criterio transitorio de la proporción igual, por lo que también se puede utilizar para comparar las dos fórmulas (sin restricción) del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Obsérvese, en primer lugar, que, a pesar de las diferencias en la forma funcional, las variables y los ponderadores (la FED2 no incluye la vivienda y aplica un ponderador de sólo 25% al ingreso), las proporciones de la FED2 y la masa carencial municipal son realmente semejantes, pues se asigna aproximadamente la mitad del fondo a los seis estados más pobres: Veracruz, Chiapas, México, Oaxaca, Puebla y Guerrero. La desviación relativa que se observa en la fórmula de la masa carencial municipal en favor de algunos de los estados más pobres (Guerrero, Oaxaca, Puebla y Chiapas) puede reflejar el hecho de que esa fórmula es sensible a la intensidad, así como a la incidencia de la pobreza. Lo anterior es coherente con las pruebas para los índices de pobreza monetarios en los cuales los satisfactores de pobreza interestatales tienden a aumentar a medida que se pasa de los índices de la incidencia a la inclusión de los promedios de la intensidad y la distribución de la pobreza (véase más adelante el efecto de la sustitución de la FGT0 por la FGT2 en el cuadro 5).

Segundo, el cambio de ponderadores y la actualización de la información de los censos (de 1990 a 1995) entre 1997 y 1998 ejercen un efecto significativo en las par-

CUADRO 3. LAS ASIGNACIONES, DEL PRONASOL AL FAIS, 1998-2000

Estado	FED2	Pronasol (R26)										FDSM (R26)			FAIS (R33)		
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*			
Veracruz	12.37	5.74	4.97	2.92	3.69	4.05	4.16	4.42	3.61	5.46	8.10	9.10	10.58	11.74			
Chiapas	8.32	5.74	6.24	7.89	8.14	7.13	5.48	7.39	7.97	7.77	7.16	7.49	8.57	9.41			
México	8.25	4.16	4.29	6.92	5.93	5.24	5.35	5.10	5.07	4.79	6.59	6.52	7.35	8.00			
Puebla	6.84	3.79	2.69	3.13	2.98	3.31	3.32	3.83	3.77	3.95	6.18	6.51	7.34	7.99			
Oaxaca	6.62	6.14	6.60	8.20	7.41	7.21	6.37	7.46	8.02	7.80	6.63	6.54	7.38	8.03			
Guerrero	5.78	3.80	4.16	4.03	5.30	5.66	5.67	7.66	7.31	7.57	5.31	6.88	7.80	8.52			
Guanajuato	5.02	1.58	1.51	2.63	2.58	2.82	3.31	2.91	2.53	3.10	4.89	4.66	5.03	5.31			
Michoacán	4.93	3.44	4.65	4.42	5.07	6.69	5.64	5.81	5.37	4.82	5.02	4.93	5.36	5.70			
Jalisco	4.20	5.51	3.78	3.33	3.42	3.21	3.36	3.32	3.21	2.91	3.99	3.74	3.87	3.97			
San Luis Potosí	4.03	1.39	1.66	1.90	2.38	2.10	2.99	2.55	2.84	3.15	3.63	3.38	3.42	3.45			
Hidalgo	3.47	2.69	2.41	3.16	3.21	3.48	3.80	4.14	4.04	4.18	3.73	3.41	3.46	3.50			
Tamaulipas	2.86	1.99	1.97	1.87	2.64	2.03	2.34	3.02	2.95	2.62	2.51	2.28	2.04	1.85			
Chihuahua	2.62	2.68	4.09	3.56	3.79	3.69	3.40	3.02	3.01	2.96	2.54	2.18	1.92	1.71			
Sinaloa	2.39	3.01	2.61	2.35	2.91	2.50	2.33	2.18	2.03	2.09	2.44	1.96	1.65	1.40			
Yucatán	2.30	10.10	6.99	5.94	6.08	6.08	4.48	3.20	3.10	3.00	2.40	2.88	2.79	2.72			
Tabasco	1.97	1.27	0.98	0.81	1.19	1.45	4.48	3.26	2.60	2.46	2.71	2.67	2.53	2.42			
Nuevo León	1.83	3.99	7.47	4.35	2.95	3.45	2.76	2.60	3.20	2.90	2.16	2.09	1.80	1.57			
Sonora	1.72	5.45	4.35	3.29	3.04	4.21	4.79	4.45	3.99	3.38	1.81	1.66	1.27	0.96			
Zacatecas	1.69	2.60	3.03	3.30	3.50	2.38	2.12	1.74	2.08	2.76	2.67	2.34	2.12	1.95			
Durango	1.68	2.43	2.08	3.89	3.18	2.65	2.16	2.01	2.02	2.52	2.45	2.13	1.85	1.63			
Coahuila	1.54	1.93	2.97	3.13	4.40	4.44	3.89	3.37	3.47	3.22	2.00	1.67	1.28	0.97			
Queretaro	1.51	2.47	1.61	1.55	1.34	1.19	1.89	1.94	2.23	2.24	1.90	2.02	1.72	1.48			
Baja California	1.49	2.63	3.68	3.45	1.90	1.65	2.21	1.79	1.81	1.56	1.55	1.38	0.91	0.55			
Morelos	1.15	1.51	1.58	2.19	2.06	2.10	2.00	1.79	1.82	1.59	1.71	1.65	1.25	0.94			
Campeche	1.00	2.11	2.36	2.23	2.24	2.43	2.31	1.97	2.35	2.26	1.57	1.77	1.40	1.11			

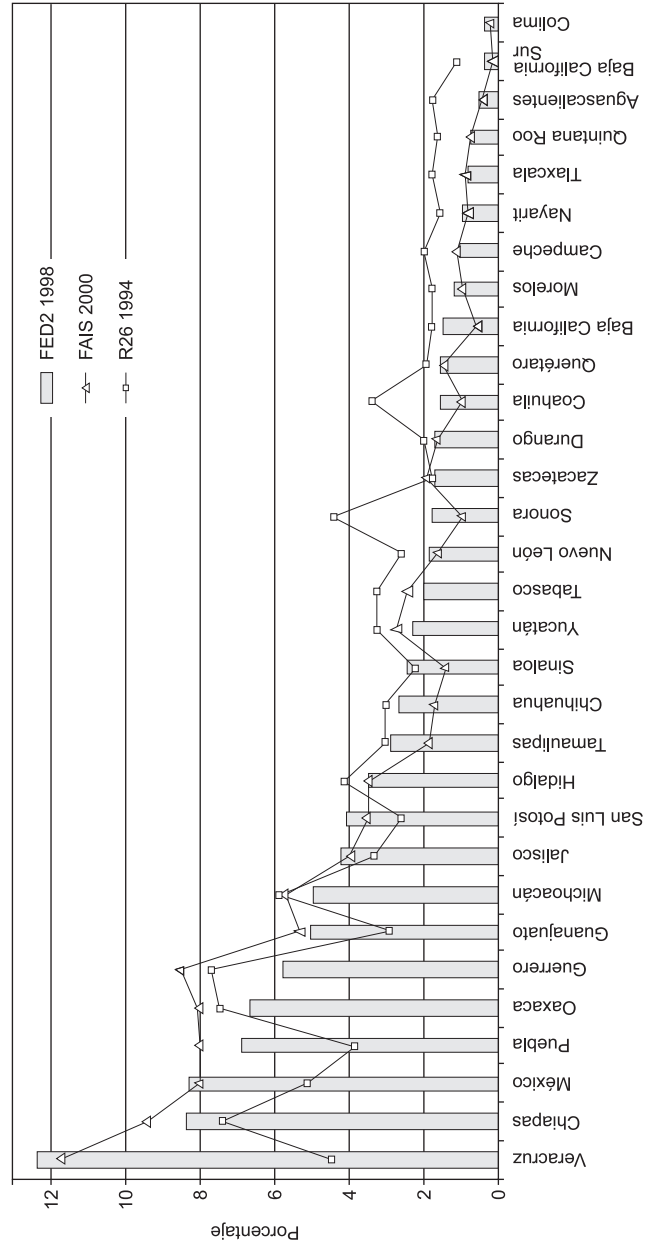
CUADRO 3. LAS ASIGNACIONES, DEL PRONASOL AL FAIS, 1998-2000 (CONCLUSIÓN)

Estado	FED2	Pronasol (R26)										FAIS (R33)		
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Nayarit	0.92	2.04	2.54	1.54	1.43	1.71	1.48	1.52	1.54	1.61	1.62	1.56	1.14	0.81
Tlaxcala	0.80	1.97	2.25	2.18	1.74	1.72	1.72	1.79	1.88	2.10	1.63	1.60	1.20	0.88
Quintana Roo	0.71	1.87	1.76	1.61	1.71	1.82	1.67	1.64	1.78	1.50	1.45	1.48	1.04	0.70
Aguascalientes	0.48	1.86	1.47	1.60	1.43	1.21	1.90	1.79	1.76	1.51	1.32	1.28	0.79	0.40
Baja California Sur	0.33	1.57	1.22	1.11	1.17	1.09	1.27	1.07	1.24	1.07	1.13	1.09	0.55	0.13
Colima	0.32	2.45	1.97	1.47	1.15	1.24	1.32	1.24	1.35	1.12	1.20	1.16	0.63	0.23
<b>Los seis estados más pobres</b>	<b>48.17</b>	<b>29.37</b>	<b>28.96</b>	<b>33.09</b>	<b>33.46</b>	<b>32.62</b>	<b>30.36</b>	<b>35.86</b>	<b>35.76</b>	<b>37.34</b>	<b>39.97</b>	<b>43.04</b>	<b>49.01</b>	<b>53.68</b>

\* Estimados.



FIGURA 1. PRONASOL-FAIS: 1994-2000 (PARTICIPACIONES RELATIVAS EN PORCENTAJE)



ticipaciones de varios estados, siendo los principales beneficiarios: Guerrero (con 24%) y Yucatán (con 17%), y los principales perdedores: Sinaloa (con 24%) y Coahuila (con 20 por ciento).

Finalmente, a lo largo del decenio se observa una mejoría continua progresiva (de acuerdo con los cálculos hechos mediante la FED2), cuya consecuencia es que las participaciones de los seis estados más pobres aumenten de 29% a un esperado 54% en 2000. La participación de Veracruz se multiplicó por cuatro y pasó de 3 a 12%. Es interesante hacer notar que, pese a todas las reformas introducidas durante el periodo, los estados más pobres no obtuvieron un beneficio muy espectacular mediante el mejoramiento gradual progresivo a lo largo de la historia del Pronasol (7 puntos porcentuales) ni con la introducción y mejoramiento de las fórmulas entre 1996 y 1998 (7), sino que lo obtendrán mediante la simple eliminación de la restricción de la participación igual que se espera para 2000 (11).

Considerando las asignaciones de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal dentro de cada estado, la figura 2 ilustra el efecto comparativo de la evolución de las fórmulas interestatales e intraestatales durante los tres últimos años en los casos de un estado pobre y populoso, Guerrero, y uno pequeño y comparativamente rico, Tlaxcala.

En primer lugar, se puede apreciar la limitada progresividad de las asignaciones municipales aplicadas por esos estados en 1997, cuando estaban en libertad de definir sus propias fórmulas. Guerrero simplemente asignó los recursos en función de la población, reduciendo significativamente las asignaciones per cápita sólo en el caso de los siete municipios más ricos (de un total de 38). Por otra parte, las asignaciones de Tlaxcala parecen no estar correlacionadas en absoluto con la pobreza municipal, calculada mediante las participaciones per cápita que implica la FED2. Naturalmente, las asignaciones de 1998 siguen a esta última muy de cerca (con la notable excepción de Metlatónoc, en Guerrero), ya que, supuestamente, los dos estados aplicaron esa fórmula. La eliminación esperada del criterio de la participación igual en la asignación federal (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal 2000) tendrá un efecto positivo significativo en los municipios de Guerrero y un espectacular efecto negativo en los de Tlaxcala, pues los recursos de este último se reducirán casi a la mitad por ese concepto (en este ejemplo, se supone que

FIGURA 2. ASIGNACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL

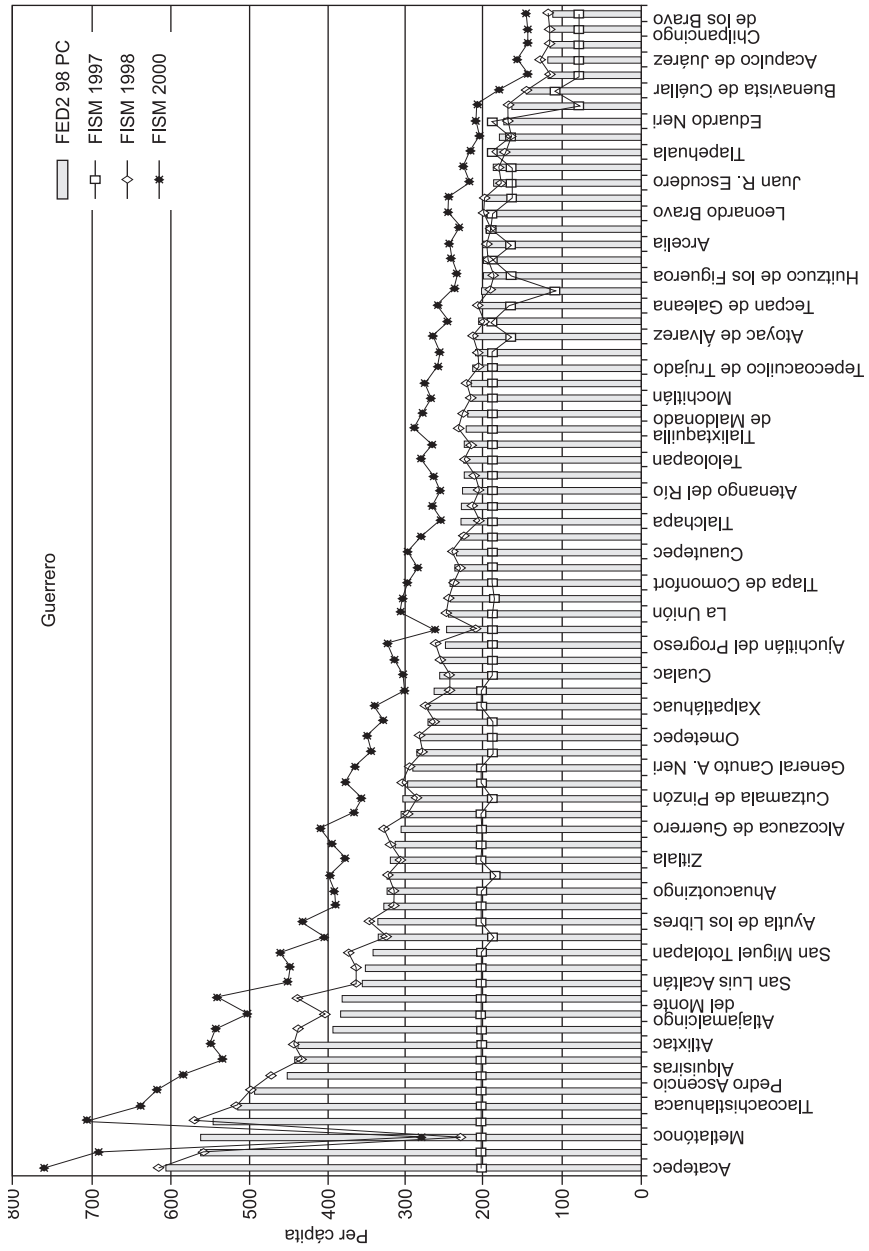


FIGURA 2. ASIGNACIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (CONCLUSIÓN)

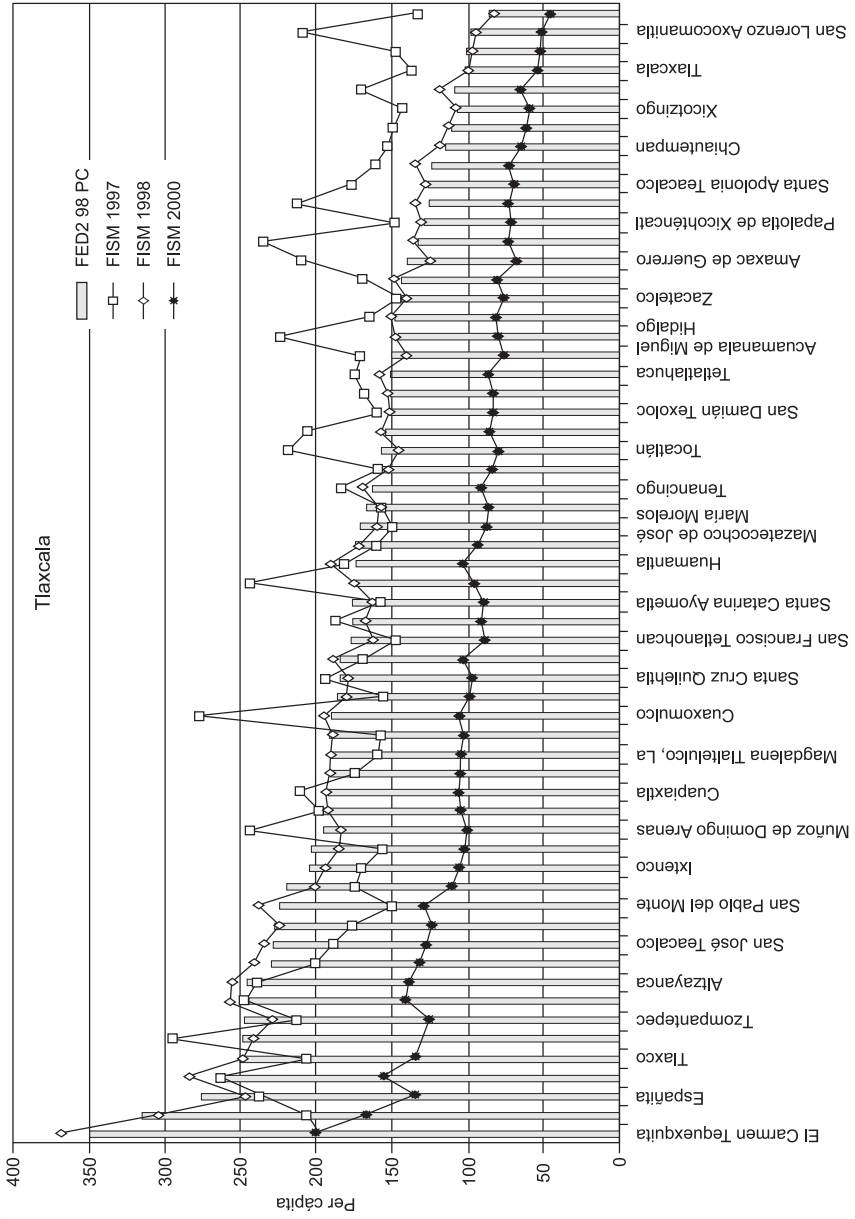
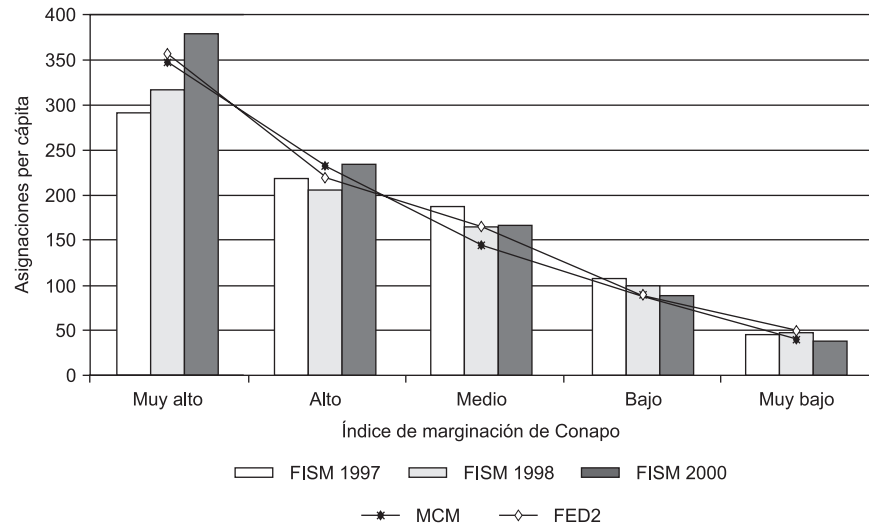


FIGURA 3. GRUPOS DE CONAPO: ASIGNACIONES PER CÁPITA



el presupuesto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal no sufrirá cambios, en términos reales, durante el periodo de 1998 a 2000).

El efecto progresivo de esas reformas en los municipios de México en su conjunto se puede apreciar en la figura 3, donde todos los municipios están agrupados por grado de pobreza descendente de acuerdo con el índice de marginalidad de Conapo y se hace una comparación de las asignaciones que les corresponden del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal con las asignaciones per cápita que recomienda la aplicación de la FED2 y de la fórmula de la masa carencial municipal a la asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social directamente a los municipios. De 1997 a 2000, se puede observar un incremento per cápita significativo en el caso de los municipios clasificados como de muy alta marginación, incremento producido tanto por la adopción de una fórmula común por parte de los gobiernos estatales como por la eliminación esperada de la restricción de la participación igual por parte del gobierno federal.

## 5. PRUEBA Y EXTENSIÓN DE LAS FÓRMULAS DEL FAIS

Las mencionadas limitaciones de las fórmulas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se podrían reformar en dos sentidos principales. Primero, la forma funcional de la fórmula de la masa carencial municipal se podría mejorar, por ejemplo, definiendo un método creíble para especificar los ponderadores e incorporando una menor elasticidad de la sustitución interdimensional. Puesto que en la literatura teórica sobre la medición de la pobreza multidimensional todavía no existe una familia funcional comparable en transparencia y propiedades normativas con las formas disponibles para la indización monetaria<sup>6</sup> y como tampoco se cuenta con los datos necesarios para estimar la masa carencial municipal de una manera confiable con los datos actuales, optaremos en este caso por la forma funcional aplicable de la FED2, mucho más simple, pero mucho más transparente. La utilización de la fórmula más simple también se justifica por los altos grados de correlación observados entre las participaciones de la masa carencial municipal y la FED2, así como entre otros índices de la pobreza, como lo sugieren las gráficas 1 y 3, y puestos de manifiesto por los coeficientes de correlación de Pearson en el cuadro 4 (la FED2+ se describe más adelante). Para verificar si lo anterior aplica tanto dentro de cada estado como entre ellos, se incluyen pruebas similares para los estados de Veracruz, Oaxaca y Guanajuato, entre ellas la FGT1, pero con exclusión de la FGT0(95), por falta de esa información en el plano municipal. En este caso, como en el resto del documento, se utilizarán dos salarios mínimos como la línea de ingreso de la pobreza.

Se puede observar la presencia de altos coeficientes de correlación entre las diferentes formas funcionales en las que se utilizan variables similares —Conapo, MCM, FED2 y FED2+—, aunque también entre la FGT2 y estos últimos índices, lo cual sugiere que las variables no monetarias pueden servir para indicar la intensidad y distribución de la pobreza en México, incluso a través de índices de la *incidencia* como la FED2 y la FED2+. Lo anterior es aún más claro en el caso de los estados, donde se puede apreciar una tendencia al aumento de la correlación entre los índices monetarios y los no monetarios a medida que se incrementa el parámetro alfa en la FGT, en particular de 0 a 1.

<sup>6</sup> Véanse en PNUD (1997), anexo técnico, algunas de las posibilidades limitadas en esta área.

CUADRO 4. CORRELACIONES DE PEARSON

<i>Nacional</i>						
	<i>FGT(0)90</i>	<i>FGT(2)90</i>	<i>FGT(0)95</i>	<i>Conapo</i>	<i>MCM</i>	<i>FED2</i>
<i>FGT(2)90</i>	0.8985					
<i>FGT(0)95</i>	0.9924	0.9219				
<i>Conapo</i>	0.7391	0.9400	0.7838			
<i>MCM</i>	0.7939	0.9610	0.8358	0.9822		
<i>FED2</i>	0.8547	0.9665	0.8884	0.9665	0.9723	
<i>FED2+</i>	0.7796	0.9336	0.8183	0.9631	0.9567	0.9858
<i>Guatemala</i>						
	<i>FGT(0)90</i>	<i>FGT(1)90</i>	<i>FGT(2)90</i>	<i>Conapo</i>	<i>MCM</i>	<i>FED2</i>
<i>FGT(1)90</i>	0.9870					
<i>FGT(2)90</i>	0.9403	0.9827				
<i>Conapo</i>	0.9729	0.9910	0.9796			
<i>MCM</i>	0.7914	0.8722	0.9346	0.8925		
<i>FED2</i>	0.9468	0.9671	0.9581	0.9862	0.8938	
<i>FED2+</i>	0.8382	0.8836	0.9069	0.9246	0.8964	0.9584
<i>Oaxaca</i>						
	<i>FGT(0)90</i>	<i>FGT(1)90</i>	<i>FGT(2)90</i>	<i>Conapo</i>	<i>MCM</i>	<i>FED2</i>
<i>FGT(1)90</i>	0.9607					
<i>FGT(2)90</i>	0.8726	0.9736				
<i>Conapo</i>	0.8926	0.9638	0.9638			
<i>MCM</i>	0.7568	0.8775	0.9260	0.9162		
<i>FED2</i>	0.9393	0.9756	0.9471	0.9730	0.8708	
<i>FED2+</i>	0.8304	0.9241	0.9451	0.9576	0.8900	0.9488
<i>Veracruz</i>						
	<i>FGT(0)90</i>	<i>FGT(1)90</i>	<i>FGT(2)90</i>	<i>Conapo</i>	<i>MCM</i>	<i>FED2</i>
<i>FGT(1)90</i>	0.9739					
<i>FGT(2)90</i>	0.9095	0.9798				
<i>Conapo</i>	0.8564	0.9231	0.9441			
<i>MCM</i>	0.7936	0.8885	0.9360	0.9614		
<i>FED2</i>	0.8892	0.9431	0.9502	0.9805	0.9438	
<i>FED2+</i>	0.7440	0.8304	0.8720	0.9496	0.9200	0.9469

El segundo camino para reformar las fórmulas consiste en expandir la base de su información; con ese propósito, nos basaremos en la fórmula FED2 en este caso. Conforme a los objetivos establecidos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (véase el cuadro 1), además de las variables de electricidad, drenaje e ingreso de la pobreza, hemos introducido los siguientes índices de infraestructura (véase el cuadro 5): *a*) viviendas sin agua entubada (AGUA); *b*) viviendas con piso de tierra (PISO), como representación de las necesidades de vivienda; y *c*) número de localidades con menos de 2 500 habitantes (< 2 500), como representación de las necesidades de caminos rurales (pertinente en el caso del intervalo de 50 a 2 500), así como el acceso a instalaciones básicas de salud y educación (pertinente en el caso del intervalo de < 50). En el caso de estas últimas, también se incluyen datos sobre el acceso a instalaciones básicas provenientes de la encuesta sobre localidades de Progreso (ACCESO), datos que, sin embargo, pueden no ser del todo representativos en el plano estatal. Finalmente, también se tiene en consideración el efecto de pasar de la FGT0 a la FGT2, esta última basada en el censo de 1990. Para ver el efecto de cada suma sobre las participaciones estatales por separado, las variables que aparecen bajo la línea de la electricidad, el drenaje y la FGT0 representan sumas a este núcleo (con excepción de la FGT2, que sustituye a la FGT0). La fórmula FED2+ incluye todas esas variables, pero excluye el analfabetismo entre los adultos, que no es directamente pertinente en el caso de los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y se presenta una versión con la variable de acceso y sin ella.

A partir del cuadro 5, parece evidente que la solidez de la fórmula FED2 permite la introducción de las nuevas variables, aunque algunas variaciones pueden ser importantes para ciertos estados específicos; por ejemplo: Veracruz se beneficiaría significativamente con la introducción de la variable AGUA (en relación con la FED2, al igual que con la fórmula de la masa carencial municipal), mientras que Chiapas y Oaxaca lo harían con la introducción de la FGT2 (en relación con la FED2). Por su parte, Guerrero, México y Puebla perderían con la introducción de la variable de las localidades, mientras que Baja California se beneficiaría. La introducción de la variable de la vivienda no produciría grandes cambios, pero el acceso a la infraestructura de educación y salud tendría efectos significativos sobre las participaciones de



CUADRO 5

Estado	FMS 1999	FMS 2000 (MCM)	Electricidad, drenaje y FGT0						FED2+		
			FGT2 (90)	Analfabetismo 15+ (FED2)	Agua	<2500	50-2500	Piso	Acceso	Acceso	
Veracruz	10.58	11.74	12.57	12.74	12.26	14.13	12.11	12.52	12.78	13.53	12.41
Chiapas	8.57	9.41	8.10	9.29	8.48	8.17	8.60	8.33	8.35	8.96	12.41
Guerrero	7.80	8.00	5.40	5.67	5.84	5.84	4.98	5.44	6.00	6.48	6.95
Oaxaca	7.38	7.99	6.46	7.51	6.76	6.73	6.07	6.91	7.02	6.12	7.31
México	7.35	8.03	8.37	7.48	8.44	8.02	6.84	7.56	8.22	6.28	6.21
Puebla	7.34	8.52	6.64	6.94	6.91	6.69	5.73	6.31	7.02	5.01	5.99
Michoacán	5.36	5.31	4.81	4.80	5.15	4.53	4.81	5.04	4.99	4.61	4.61
Guanejuato	5.03	5.70	4.62	4.51	5.06	4.25	4.59	4.97	4.37	3.70	3.54
Jalisco	3.87	3.97	4.19	3.70	4.31	4.07	4.64	4.40	4.21	4.42	4.03
Hidalgo	3.46	3.45	3.47	3.50	3.52	3.37	3.16	3.76	3.41	2.61	2.80
San Luis Potosí	3.42	3.50	4.23	4.33	3.92	4.16	4.08	4.29	3.96	4.16	4.00
Yucatán	2.79	1.85	2.17	2.18	2.22	2.05	2.01	1.84	2.06	1.97	1.90
Tabasco	2.53	1.71	2.03	2.12	2.02	2.57	1.84	2.16	1.90	1.80	2.19
Zacatecas	2.12	1.40	1.82	2.01	1.67	1.77	2.00	2.05	1.64	2.48	2.21
Tamaulipas	2.04	2.72	3.25	3.09	2.83	3.03	3.62	2.96	3.03	4.20	3.51
Chihuahua	1.92	2.42	2.88	2.62	2.55	2.63	3.87	2.93	2.65	4.47	3.49
Durango	1.85	1.57	1.87	1.91	1.63	1.67	2.22	2.04	1.79	3.12	2.53
Nuevo León	1.80	0.96	2.00	1.74	1.86	1.91	2.25	1.87	1.90	2.20	1.88
Querétaro	1.72	1.95	1.45	1.45	1.47	1.32	1.35	1.53	1.30	1.10	1.02
Sinaloa	1.65	1.63	2.51	2.27	2.41	2.43	2.70	2.75	2.57	3.20	2.84
Campeche	1.40	0.97	1.01	1.01	0.99	1.02	1.09	0.94	0.98	1.72	1.45
Coahuila	1.28	1.48	1.71	1.53	1.56	1.54	1.90	1.56	1.49	2.09	1.60
Sonora	1.27	0.55	1.99	1.75	1.77	1.77	2.60	1.89	2.04	2.32	1.97

CUADRO 5

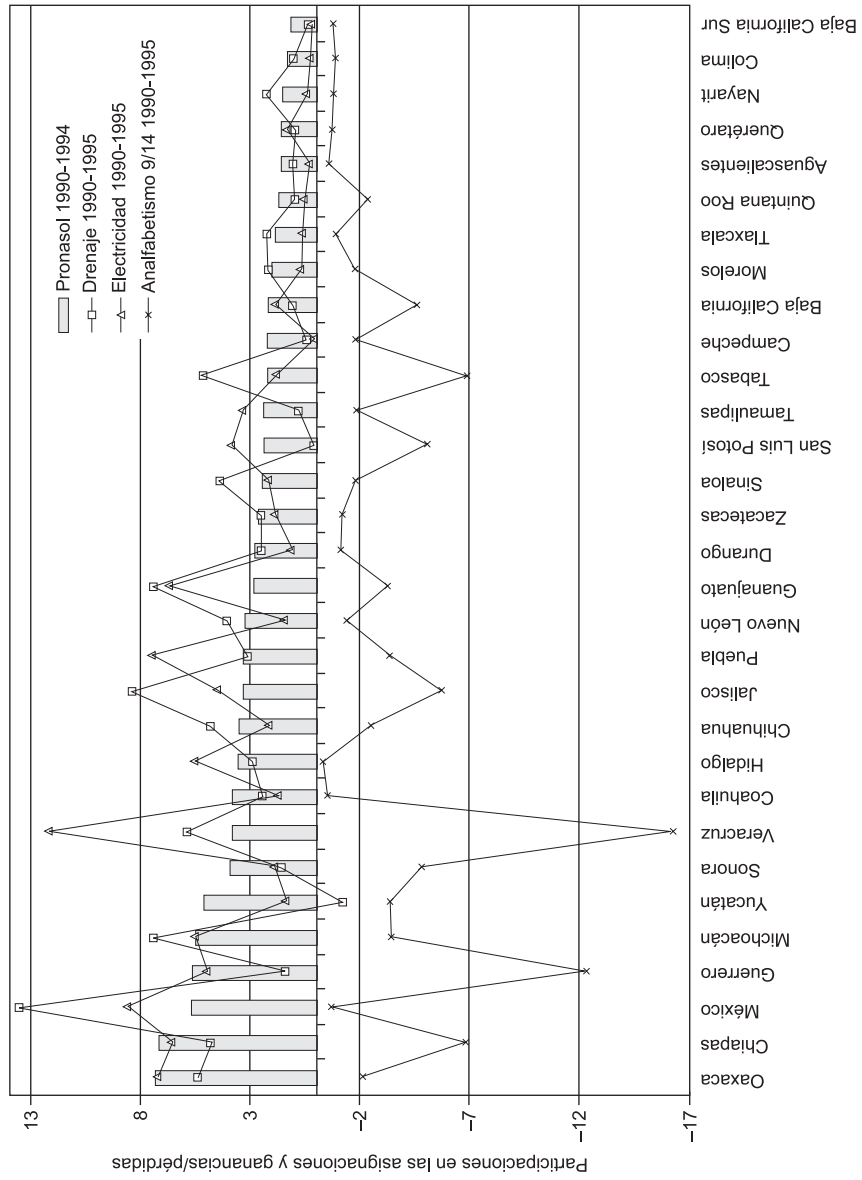
	FMS 1999	FMS 2000 (MCM)	Electricidad, drenaje y FGT0						FED2+			
			FGT2 (90)	Analfabetismo 15+ (FED2)	Agua	<2500	50- 2500	Piso	Acceso	Acceso		
Morelos	1.25	0.94	1.08	0.94	1.21	1.09	0.95	0.99	1.20	0.81	1.00	0.91
Tlaxcala	1.20	1.11	0.84	0.81	0.83	0.70	0.77	0.74	0.76	0.63	0.63	0.54
Nayarit	1.14	0.81	0.92	0.86	0.92	0.92	1.02	0.96	0.94	1.06	0.97	1.00
Quintana Roo	1.04	0.88	0.72	0.72	0.72	0.71	0.75	0.66	0.72	0.91	0.73	0.84
Baja California	0.91	0.70	1.71	1.51	1.51	1.88	1.86	1.45	1.56	1.93	1.71	1.76
Aguascalientes	0.79	0.40	0.49	0.43	0.49	0.40	0.59	0.52	0.42	0.37	0.42	0.27
Colima	0.63	0.13	0.30	0.24	0.34	0.27	0.37	0.30	0.36	0.23	0.33	0.24
Baja California Sur	0.55	0.23	0.39	0.35	0.34	0.37	0.65	0.36	0.37	0.61	0.53	0.50
<b>Los seis estados más pobres</b>	<b>49.01</b>	<b>53.68</b>	<b>47.53</b>	<b>49.63</b>	<b>48.69</b>	<b>49.58</b>	<b>44.32</b>	<b>47.08</b>	<b>49.38</b>	<b>43.28</b>	<b>49.04</b>	<b>48.35</b>

muchos estados. El cambio de la FED2 a la FED2+ tendría efectos menores, si bien la participación agregada de los cuatro estados más pobres aumentaría de 33 a 36 por ciento.

Finalmente, una evaluación exhaustiva del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social no debería tener como meta únicamente el examen de la distribución de sus recursos en comparación con los objetivos del fondo, sino también su *efecto* real sobre esos objetivos. Aunque no se cuenta con datos sobre los efectos en el caso del FAIS, es posible estimar el impacto del programa que lo antecedió, el Pronasol. En la figura 4 se hace una comparación entre, por un lado, los porcentajes de asignación del Pronasol de 1990 a 1994 y, por el otro, la participación de los estados en el avance o retroceso nacional en el número de viviendas con drenaje y electricidad y el analfabetismo entre la población en edad escolar entre 1990 (censo) y 1995 (conteo). Entre esos años hubo una reducción del porcentaje de viviendas sin drenaje (de 37 a 30%) y sin electricidad (de 13 a 8%), pero un *incremento* en el analfabetismo entre la población en edad escolar (de 12 a 14%). La figura 4 muestra la distribución de las participaciones de los estados en las sumas nacionales absolutas de esas variables, que totalizaron 4 717 495 (3 762 468) viviendas adicionales con drenaje (o electricidad) y 347 401 jóvenes analfabetos adicionales. Aunque el Pronasol no fue la única determinante presupuestaria de esas variables, sin duda alguna debe haber sido un elemento significativo, en particular en los estados más pobres, al igual que para las variables de infraestructura. Además, aunque no todos los fondos del Pronasol fueron asignados a programas destinados a esas variables, se informa que la mayor parte de sus fondos fue asignada de la siguiente manera: aproximadamente 30% a la educación —20% al programa Escuela Digna y 10% al programa Niños en Solidaridad— y más de 20% a los servicios básicos —4.5% al programa Electricidad Rural y Urbana, 4.6% al programa Agua y Alcantarillado y 19% a los Fondos Municipales de Solidaridad (Sedesol, 1995).

Obsérvese, en primer lugar, que, en líneas generales, las tendencias en drenaje y electricidad son congruentes con las participaciones en el Pronasol, pero *inversamente* incongruentes en el caso del analfabetismo. Lo anterior no necesariamente indica que los programas del Pronasol destinados a la educación fueran ineficaces, puesto que la mayor parte del gasto en educación proviene de la Secretaría de

FIGURA 4. EFECTOS DEL PRONASOL, 1990-1995



Educación Pública (SEP). Obsérvese que los estados con el peor desempeño entre los principales receptores del Pronasol (Veracruz, Guerrero y Chiapas) también exhiben algunas de las subasignaciones más marcadas del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) en comparación con sus necesidades (véase la figura 5, más adelante). Puesto que el FAEB refleja la capacidad establecida, es razonable suponer que esas participaciones son muy similares a las participaciones en los recursos de la SEP de 1990 a 1994 destinados a la educación básica; sin embargo, lo que sí sugiere el decepcionante desempeño de los indicadores de la educación es que el Pronasol fue incapaz de corregir, ni siquiera de manera marginal, esos desequilibrios presupuestarios.

En relación con el drenaje y la electricidad, se observa, además, que ciertos estados representan una participación desproporcionada del avance cuando se compara con su participación en el Pronasol, mientras que otros se quedan a la zaga, a pesar de haberse encontrado entre los principales receptores de ese programa. Una vez más, lo anterior puede ser un reflejo, en parte, del efecto de la compensación de recursos de otras fuentes, pero, al menos en el caso del drenaje —una responsabilidad municipal—, puede ser el reflejo, sobre todo, de la eficacia en la utilización de los recursos del Pronasol en esos estados, siendo los estados de México, Guanajuato y Jalisco los más eficaces, y Guerrero y Yucatán los menos eficaces.

#### 6. EDUCACIÓN Y SALUD: LA REFORMA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL FAEB Y EL FASSA

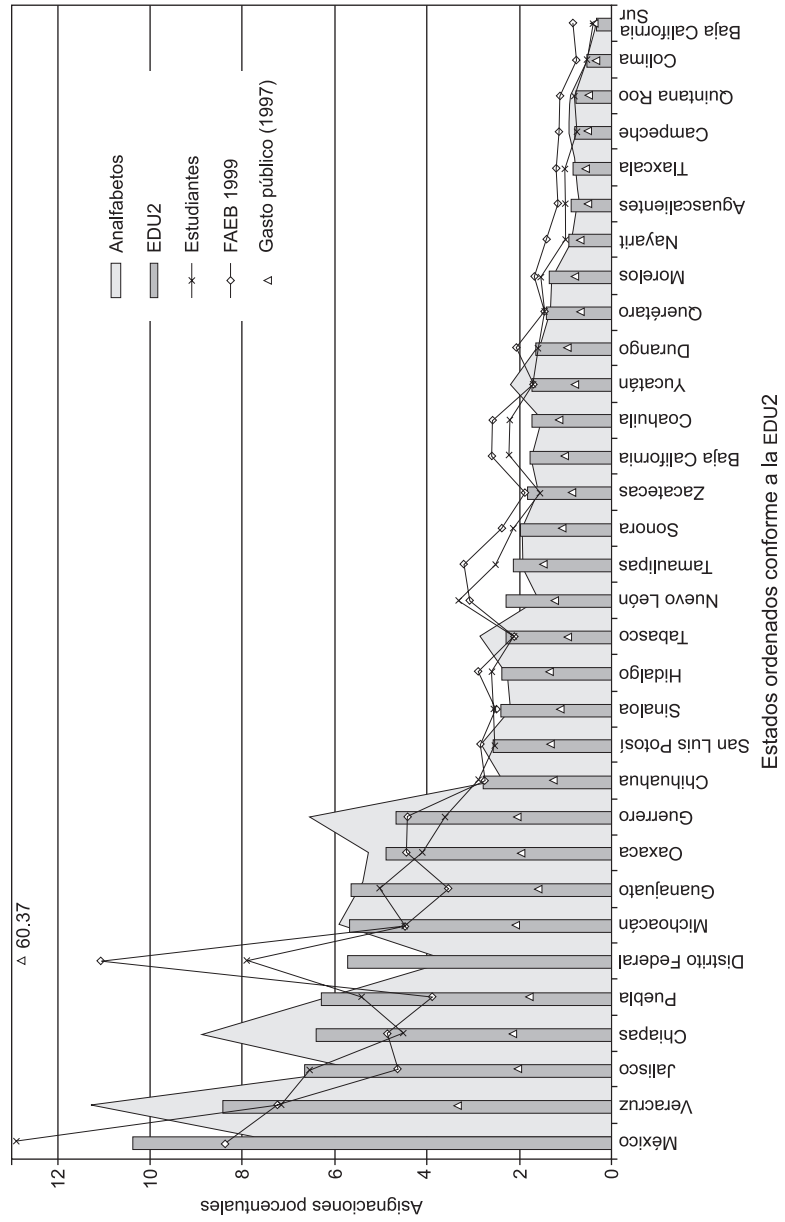
Los fondos para educación y salud (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud) absorben conjuntamente casi las tres cuartas partes del ramo 33. Dada la historia de centralización de los bienes públicos en esas áreas en México, parece especialmente pertinente aplicar aquí las lecciones de la experiencia de la reforma del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Sin duda alguna, ese proceso resultará ser aún más gradual que este último, ya que las restricciones políticas son especialmente importantes en este caso debido a que, en su mayor parte, el gasto de esos fondos se destina a los salarios del personal médico y, en particular, a los de los maestros;

sin embargo, el primer paso hacia el cambio debe ser una comprensión clara de las posibilidades de la asignación equitativa y eficaz de recursos públicos, sin importar lo distante que este objetivo pueda estar en la práctica.

En las figuras 5 y 6 y el cuadro 6, se hace una comparación entre, por una parte, la distribución estatal de 1999 del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud y, por la otra, *a*) la capacidad establecida en esos sectores, indizada con base en el personal en servicio, las unidades de servicios y, o, las poblaciones realmente atendidas; y *b*) la demanda de esos servicios, indizada con base en la población potencial a la que se debe atender, así como los satisfactores relativos de salud y educación de esas poblaciones.

En el caso de la educación, se incluyen como indicadores de la capacidad el número de maestros y estudiantes en la educación básica (pública) y, como indicadores de la demanda, el analfabetismo entre la población en edad escolar, las tasas de deserción en la educación básica, la población en edad escolar que no asiste a la escuela y la población sin acceso a las instalaciones de educación básica (a partir de la encuesta del Pronasol y representados por el número de localidades con menos de 100 habitantes). En el cuadro 6 se muestra el efecto sobre las participaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de añadir esas variables, una a la vez, a la proporción que poseen los estados de la población estudiantil nacional inscrita en la educación básica. Por lo demás, presentamos las proporciones implícitas en cierto número de fórmulas al estilo de la FED2 que combinan las variables de estudiantes, analfabetismo, deserción e inasistencia en las proporciones 7.1.1.1 (EDU1) y 4.2.2.2 (EDU2) y cuando se incluye la variable ACCESO, a la que se asigna el 10% residual, en las proporciones 3.2.2.2 (EDU3). En el cuadro 6, los estados aparecen en orden descendente conforme a la proporción de población analfabeta (en edad escolar) del país que poseen. Obsérvese que los seis estados que representan 46% de los analfabetos reciben 33% del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Si se excluye el Estado de México, que se beneficia de compartir la zona metropolitana de la ciudad de México con el Distrito Federal, esos estados tienen 39% de la población analfabeta del país, pero reciben sólo 25% del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y tienen exactamente el mismo porcentaje de maestros y estudiantes del país.

FIGURA 5. EDUCACIÓN

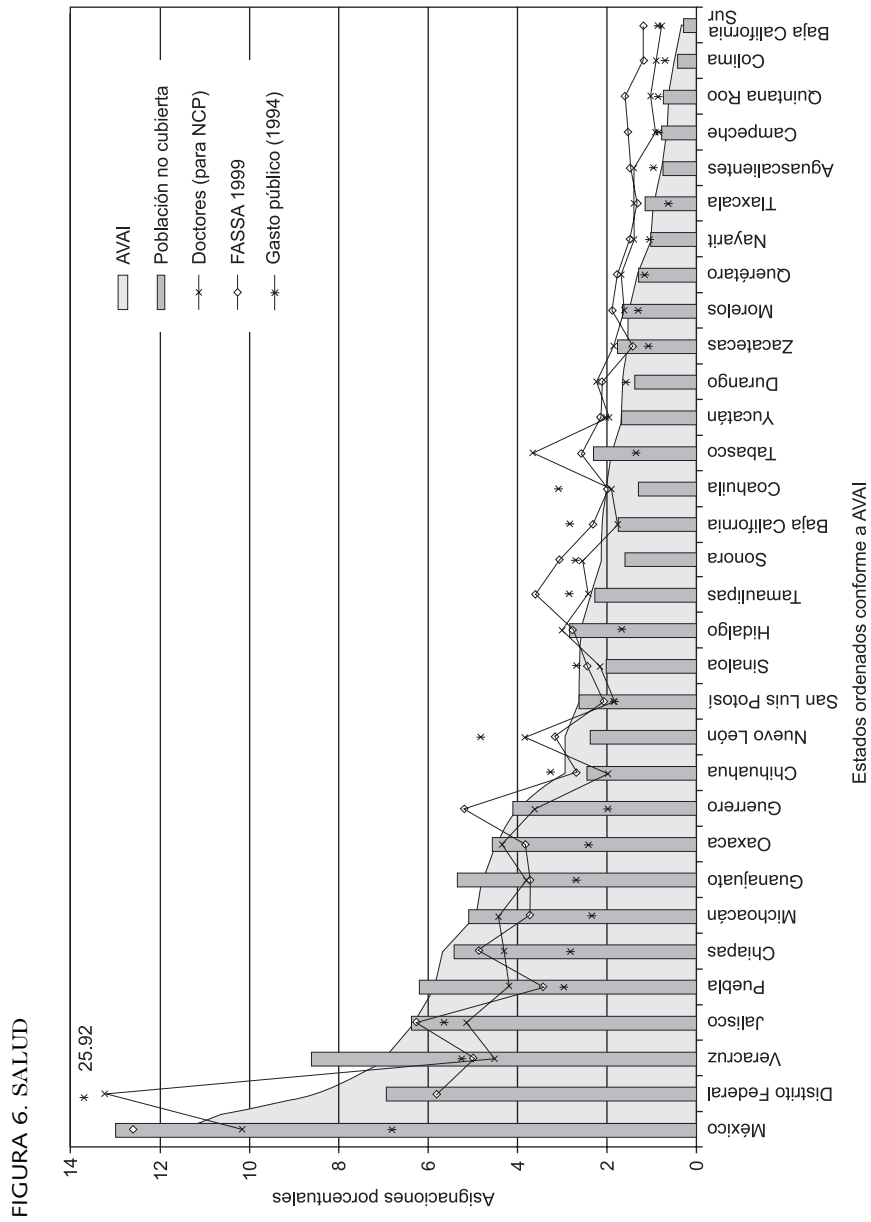


CUADRO 6

Estado	Gasto público (1997)	FAM 1999	FAM IE 2000	Analfabetos	Maestros	Estudiantes										Estudiantes, analfabetos, deserción, inasistencia		
						Analfabetos	Maestros	Analfabetos	Deserción	Inasistencia	Analfabetos	Deserción	Inasistencia	Acceso	EDU1	EDU2	EDU3	Acceso
Veracruz	3.32	7.23	8.08	11.30	7.36	7.15	9.23	7.32	8.07	8.62	5.18	7.78	8.42	8.71	70.10	40.20	30.20,20.10	6.54
Chiapas	2.13	4.86	4.64	8.88	4.32	4.49	6.68	4.69	6.82	7.44	9.75	5.43	6.38	6.97	5.43	6.38	6.97	9.05
México	3.24	8.34	7.31	7.05	11.62	12.92	9.98	11.86	10.59	7.01	6.48	11.65	10.39	9.21	11.65	10.39	9.21	7.22
Guerrero	2.03	4.41	4.95	6.53	3.83	3.61	5.07	4.11	4.32	3.39	7.90	4.14	4.67	4.63	4.14	4.67	4.63	7.06
Puebla	1.78	3.88	5.08	6.34	4.85	5.40	5.87	5.21	7.31	3.79	2.73	5.84	6.28	5.96	5.84	6.28	5.96	4.11
Michoacán	2.09	4.44	4.19	5.93	4.53	4.49	5.21	5.51	5.69	4.54	4.59	5.08	5.66	5.67	5.08	5.66	5.67	5.21
Jalisco	2.02	4.62	6.35	5.71	6.18	6.55	6.13	6.89	6.83	6.55	5.47	6.59	6.63	6.63	6.59	6.63	6.63	5.88
Guanajuato	1.60	3.54	3.42	5.44	4.44	5.02	5.23	5.54	5.86	4.50	2.67	5.33	5.65	5.54	5.33	5.65	5.54	3.80
Oaxaca	1.97	4.43	6.15	5.28	3.95	4.08	4.68	4.41	5.16	3.98	4.94	4.48	4.88	4.86	4.48	4.88	4.86	5.10
Distrito Federal	60.37	11.07	0.00	3.37	9.12	7.91	5.64	7.39	5.22	4.09	3.96	6.81	5.72	4.95	6.81	5.72	4.95	4.06
Tabasco	0.95	2.10	3.35	2.87	1.87	2.13	2.50	2.16	2.13	1.43	1.24	2.21	2.29	2.15	2.21	2.29	2.15	1.62
San Luis Potosí	1.32	2.84	2.75	2.85	2.85	2.56	2.70	2.38	2.61	2.94	1.48	2.56	2.56	2.64	2.56	2.56	2.64	1.84
Chihuahua	1.25	2.75	2.67	2.33	2.82	2.88	2.60	3.21	2.65	5.54	7.52	2.84	2.81	3.34	2.84	2.81	3.34	5.93
Hidalgo	1.35	2.89	3.39	2.27	2.60	2.59	2.43	2.47	2.34	1.98	1.31	2.49	2.38	2.26	2.49	2.38	2.26	1.62
Sinaloa	1.12	2.47	2.80	2.20	2.85	2.54	2.37	2.57	2.35	2.88	2.84	2.47	2.41	2.48	2.47	2.41	2.48	2.67
Yucatán	0.78	1.68	2.41	2.19	1.86	1.71	1.95	1.60	1.65	1.72	1.45	1.73	1.74	1.74	1.73	1.74	1.74	1.55
Sonora	1.07	2.36	2.44	1.93	2.13	2.12	2.02	2.32	1.69	3.72	2.44	2.06	1.99	2.31	2.06	1.99	2.31	2.26
Tamaulipas	1.48	3.19	2.80	1.91	2.50	2.50	2.21	2.40	1.94	4.03	4.96	2.31	2.12	2.42	2.31	2.12	2.42	3.93
Baja California	1.01	2.59	2.62	1.76	2.21	2.21	1.98	1.77	1.80	2.50	3.13	1.99	1.78	1.84	1.99	1.78	1.84	2.58
Nuevo León	1.23	3.07	2.85	1.62	3.76	3.31	2.47	2.52	2.31	3.41	3.61	2.79	2.26	2.28	2.79	2.26	2.28	2.93



Zacatecas	0.86	1.88	1.98	1.60	1.63	1.54	1.57	1.91	1.86	2.01	1.47	1.69	1.83	1.92	1.65
Durango	0.95	2.05	1.90	1.57	1.96	1.60	1.58	1.82	1.49	2.56	3.24	1.62	1.63	1.83	2.71
Coahuila	1.14	2.60	2.69	1.47	2.34	2.20	1.83	2.02	1.59	2.53	3.17	1.97	1.74	1.81	2.59
Querétaro	0.67	1.43	2.07	1.33	1.26	1.49	1.41	1.39	1.47	1.15	0.77	1.45	1.41	1.34	0.96
Morelos	0.80	1.66	1.86	1.28	1.45	1.53	1.40	1.34	1.38	1.02	0.76	1.44	1.34	1.24	0.92
Campeche	0.51	1.14	2.39	0.93	0.75	0.73	0.83	0.80	0.71	1.11	2.25	0.76	0.79	0.87	1.78
Quintana Roo	0.49	1.11	1.91	0.88	0.80	0.81	0.85	0.74	0.70	0.88	0.95	0.78	0.76	0.77	0.88
Nayarit	0.67	1.40	1.60	0.86	1.16	0.99	0.92	0.95	0.92	1.17	1.33	0.95	0.92	0.95	1.18
Tlaxcala	0.56	1.19	1.62	0.76	0.99	1.01	0.88	0.84	0.87	0.80	0.50	0.92	0.83	0.79	0.58
Aguascalientes	0.52	1.15	1.47	0.73	0.98	1.00	0.86	0.93	0.90	0.99	0.50	0.94	0.88	0.88	0.78
Colima	0.35	0.75	1.30	0.52	0.61	0.53	0.53	0.56	0.49	0.60	0.27	0.53	0.52	0.54	0.35
Baja California Sur	0.37	0.83	0.98	0.35	0.44	0.40	0.38	0.35	0.28	1.11	1.12	0.36	0.32	0.47	0.84
<b>Los seis estados más pobres</b>	<b>14.60</b>	<b>33.16</b>	<b>34.25</b>	<b>46.02</b>	<b>36.50</b>	<b>38.06</b>	<b>42.04</b>	<b>38.70</b>	<b>42.80</b>	<b>34.79</b>	<b>36.63</b>	<b>39.93</b>	<b>41.80</b>	<b>41.15</b>	<b>39.19</b>



En la figura 5, se hace una comparación entre, por una parte, las asignaciones que se desprenderían del analfabetismo y la EDU1 (los estados están ordenados conforme a esta última) y, por la otra, los porcentajes de la población estudiantil y las participaciones en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y en el gasto público total en educación (incluida la educación media y superior). Se puede apreciar un patrón similar en estas últimas variables, aunque la participación desproporcionada en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en relación con las variables de las necesidades en el Distrito Federal (11%, con 3.4% de la carga del analfabetismo nacional) es eclipsada por la concentración de 60% del gasto total en educación en esa entidad. Obsérvese que las participaciones en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal siguen muy de cerca los porcentajes de estudiantes.

En el caso de la salud, se incluyen como indicadores de la capacidad establecida los médicos y las unidades médicas destinados a la población no cubierta y, en el caso de la demanda, la proporción de la población no cubierta del país, los *años de vida ajustados a la invalidez* (AVAI) perdidos por muerte prematura o invalidez,<sup>7</sup> los AVAI perdidos debido a enfermedades contagiosas, de la nutrición o de la reproducción (AVAI-CNR) —condiciones relacionadas con la pobreza—, los años de vida perdidos debido a muerte prematura (AVP), la mortandad infantil y el acceso a los servicios básicos de salud (en este caso, los datos provienen también de la encuesta del Progreso y están representados por las localidades con menos de 100 habitantes). En el cuadro 7 se muestra el efecto de la inclusión de cada una de esas variables, una por una, en la proporción de la población no cubierta (PNC), así como cierto número de combinaciones con diferentes ponderadores (indicados en la lista de variables incluidas). Obsérvese que seis estados que representan 45% de la cuenta AVAI, y una proporción similar de la población no cubierta, reciben 38% del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

En la figura 6 se hace una comparación entre, por una parte, las proporciones de los estados en las cuentas AVAI y PNC y, por la otra, sus porcentajes en médicos y

<sup>7</sup> En la figura 6 y el cuadro 7, los estados están ordenados conforme a la cuenta de los años de vida ajustados a la invalidez (AVAI). Toda la información sobre estos últimos y los años de vida perdidos por muerte prematura se refiere a 1994 y se tomó de Frenk (1997).

CUADRO 7

Estado	Costo público (1994)	ENSSA 1999	AVM	PNC	Médicos (para la PNC)	Unidades médicas (para la PNC)	Población no cubierta				Médicos y unidades médicas para la PNC, AVM	Médicos y unidades médicas para la PNC, AVM CNR <100	Médicos y unidades médicas para la PNC, AVM CNR <100					
							AVM CNR	AVM	Mor-talidad in-fantal	Acceso								
México	6.79	12.59	11.92	12.98	10.15	10.44	12.45	12.36	13.88	12.26	6.51	7.05	11.86	2.3,5	11.91	2.3,5	2,3,4,1	10.76
Distrito Federal	25.92	5.81	8.46	6.93	13.26	8.77	7.70	7.22	7.91	6.40	3.47	3.60	8.62	8.51	8.04	7.46	7.70	7.31
Veracruz	5.24	4.98	6.89	8.59	4.49	6.06	7.74	8.12	7.65	8.50	6.30	9.34	7.09	7.08	7.46	5.54	5.68	7.70
Jalisco	5.62	6.23	6.34	6.37	5.15	5.14	6.35	5.79	6.31	6.33	6.35	6.47	5.99	6.11	5.54	5.67	6.22	5.74
Puebla	2.97	3.42	5.87	6.20	4.16	4.57	6.04	6.58	6.77	6.08	3.18	4.19	5.55	5.67	6.22	6.71	6.93	6.93
Chiapas	2.82	4.85	5.68	5.42	4.31	5.48	5.55	6.81	5.05	5.43	6.01	7.90	5.34	5.44	6.71	6.93	6.93	6.93
Michoacán	2.35	3.74	4.93	5.10	4.44	4.47	5.02	4.91	4.45	4.98	4.60	4.85	4.86	4.89	4.78	4.78	4.76	4.76
Guanajuato	2.69	3.71	4.79	5.35	3.77	3.41	5.07	5.25	5.32	5.53	3.34	4.67	4.66	4.72	4.89	4.78	4.78	4.78
Oaxaca	2.39	3.81	4.48	4.55	4.32	5.30	4.52	4.94	4.59	4.75	4.12	4.21	4.61	4.57	4.99	4.85	4.85	4.85
Guerrero	1.97	5.20	4.05	4.11	3.59	4.39	4.08	4.49	3.45	4.10	4.98	3.64	4.06	4.06	4.46	4.46	4.29	4.29
Chihuahua	3.27	2.67	2.94	2.45	1.95	2.40	2.70	2.33	2.93	2.52	5.69	5.33	2.52	2.64	2.28	2.28	2.87	2.87
Nuevo León	4.85	3.16	2.94	2.37	3.84	3.85	2.65	2.25	2.54	2.55	1.80	2.94	2.98	2.95	2.54	2.54	2.68	2.68
San Luis Potosí	1.83	2.05	2.61	2.62	1.81	2.50	2.62	2.69	2.39	2.68	4.43	2.97	2.48	2.52	2.59	2.59	2.65	2.65
Sinaloa	2.68	2.43	2.61	2.03	2.16	2.27	2.32	2.11	1.88	2.34	4.43	2.62	2.26	2.35	2.15	2.15	2.25	2.25
Hidalgo	1.65	2.76	2.57	2.83	3.00	3.74	2.70	2.88	2.53	2.84	1.41	2.09	2.91	2.81	2.98	2.98	2.83	2.83
Tamaulipas	2.85	3.60	2.34	2.29	2.42	2.32	2.31	2.03	2.20	2.24	4.76	3.93	2.33	2.33	2.05	2.05	2.43	2.43
Sonora	2.70	3.06	2.13	1.60	2.55	2.34	1.86	1.66	1.90	1.71	3.14	3.46	2.01	2.03	1.83	1.83	2.19	2.19
Baja California	2.83	2.29	2.10	1.74	1.74	1.27	1.92	1.72	2.28	1.66	1.39	2.27	1.78	1.87	1.68	1.68	1.79	1.79

Coahuila	3.08	1.99	2.00	1.30	2.06	2.05	1.65	1.40	1.56	1.64	2.02	2.08	1.73	1.80	1.55	1.68
Tabasco	1.35	2.59	1.89	2.29	3.69	3.37	2.09	2.14	2.16	2.11	1.96	1.51	2.54	2.34	2.39	2.26
Yucatán	2.02	2.14	1.66	1.67	1.95	1.22	1.66	1.69	1.56	1.81	1.73	1.70	1.64	1.65	1.67	1.67
Durango	1.58	2.13	1.65	1.37	2.26	2.45	1.51	1.40	1.19	1.54	5.29	2.45	1.75	1.71	1.59	1.80
Zacatecas	1.06	1.42	1.55	1.74	1.84	2.09	1.64	1.54	1.52	1.78	4.12	2.11	1.75	1.69	1.58	1.70
Morelos	1.29	1.87	1.51	1.66	1.61	1.60	1.58	1.51	1.53	1.58	0.83	1.08	1.60	1.57	1.50	1.42
Querétaro	1.14	1.75	1.31	1.31	1.67	1.41	1.31	1.28	1.42	1.43	0.66	1.06	1.38	1.36	1.33	1.28
Nayarit	1.04	1.47	0.99	1.02	1.41	1.37	1.01	0.95	0.87	1.00	1.23	1.19	1.12	1.08	1.03	1.07
Tlaxcala	0.62	1.31	0.95	1.14	1.41	1.24	1.04	1.13	1.19	1.08	0.57	0.86	1.14	1.08	1.17	1.12
Aguascalientes	0.96	1.47	0.78	0.76	1.40	1.08	0.77	0.72	0.80	0.82	0.39	0.87	0.91	0.86	0.82	0.85
Campeche	0.84	1.53	0.65	0.78	0.91	0.82	0.71	0.73	0.68	0.77	3.06	1.14	0.77	0.73	0.75	0.83
Quintana Roo	0.85	1.61	0.62	0.72	1.01	0.99	0.67	0.69	0.70	0.75	1.25	0.84	0.78	0.73	0.75	0.78
Colima	0.69	1.17	0.48	0.43	0.90	0.88	0.45	0.42	0.44	0.45	0.22	0.54	0.58	0.55	0.51	0.53
Baja California Sur	0.85	1.18	0.31	0.28	0.77	0.73	0.30	0.27	0.33	0.30	0.81	1.05	0.43	0.39	0.37	0.52
<b>Los seis estados más pobres</b>	<b>49.35</b>	<b>37.89</b>	<b>45.16</b>	<b>46.50</b>	<b>41.52</b>	<b>40.45</b>	<b>45.83</b>	<b>46.89</b>	<b>47.57</b>	<b>45.01</b>	<b>31.82</b>	<b>38.54</b>	<b>44.44</b>	<b>44.73</b>	<b>45.79</b>	<b>44.12</b>

sus participaciones en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud y en el gasto público en la población no cubierta (SSA e IMMS-Solidaridad). Una vez más, encontramos una importante concentración de este último en el Distrito Federal, aunque en una escala más modesta (la cual, por supuesto, sería mucho mayor si se incluyeran los servicios para la población cubierta, que absorben la mayor parte de los recursos destinados al cuidado de la salud pública), comparable con su concentración de médicos. Asimismo, la distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud sigue muy de cerca, también, a la capacidad establecida, indizada con base en el número de médicos.

#### 7. CONSOLIDACIÓN Y EXTENSIÓN DE LAS REFORMAS: RECOMENDACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las reformas al gasto social que han sido examinadas en este documento abarcan dos elementos de la descentralización formalmente independientes, que son, no obstante, condiciones estrechamente interrelacionadas en la asignación eficaz de los recursos públicos. El primero es la *descentralización de la administración pública* para elevar al máximo las ventajas comparativas de los tres órdenes de gobierno en las funciones de coordinación, en oposición a las de aplicación. El segundo comprende la *descentralización de los bienes públicos* mediante pautas de selección de objetivos geográficos. En la sección 1, se argumentó que, antes que el primero, el segundo es el principal beneficio que debe esperarse en el corto plazo del actual proceso de descentralización. Este último también forma parte de un proceso de reforma más general introducido en México en los años recientes e implica un paso gradual y selectivo del gasto público de los programas sociales universales a los de objetivos seleccionados. En esta sección, se examinarán las recomendaciones de política para cada uno de los dos objetivos de la reforma.

##### 7.1. LA CONSOLIDACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La forma de *Aportaciones* creada para la asignación de los fondos del ramo 33 representa un equilibrio precario entre la planificación administrativa local y la fede-

ral. La división de las responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno que supone esta reforma debería estar claramente especificada. Liberado de las cargas administrativas locales, el gobierno federal puede concentrar sus esfuerzos en una función reguladora más firme y coherente. Lo anterior incluye dos tareas importantes: *a)* definir los objetivos generales y los criterios de asignación en función de una estrategia presupuestaria integrada; y *b)* hacer que los gobiernos locales rindan cuentas mediante el diseño de mecanismos para evaluar la eficacia del gasto local.

El examen de la primera tarea en relación con el gasto social en objetivos seleccionados, en oposición al gasto social universal, se examina en la siguiente subsección. En ésta, expresamos algunos comentarios sobre la *profundidad* de la planificación federal. Como se ha visto con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, a menos que se les obligue a adoptar fórmulas de asignación congruentes con la fórmula federal, los estados pueden asignar los recursos de una manera no equitativa a sus municipios, aun cuando se comprometan formalmente a alcanzar los objetivos de erradicación de la pobreza y aun cuando lo hagan a través de sus propias fórmulas. Aunque todavía no existen estudios disponibles sobre la asignación intramunicipal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, existen razones para esperar —y existen pruebas de ello— que los municipios tiendan a concentrar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal en las cabeceras municipales. Por consiguiente, para garantizar una distribución equitativa del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el plano de las localidades, podría ser necesaria la especificación de fórmulas municipales, al igual que estatales; y, puesto que toda la información que se utiliza actualmente para estimar dicha distribución ya se encuentra disponible en el plano local, ello sería técnica y completamente factible. En el plano de las localidades, las asignaciones ya están restringidas adecuadamente mediante los *tipos* de proyectos elegibles para recibir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (excepto en el caso del 2% asignado al desarrollo institucional).

Aunque la segunda tarea —la rendición de cuentas— es mucho más compleja, también en ese caso se puede concebir un buen número de soluciones simples. Obsérvese que el potencial de redistribución que ofrece la reforma del ramo 33 podría ser limitado, aun cuando el gobierno local realmente aplicara pautas de asignación

completamente congruentes con los criterios federales, mientras esos gobiernos puedan reasignar el gasto de las participaciones fiscales u otros fondos (no restringidos) del ramo 33 (por ejemplo: el Fondo de Aportaciones Múltiples) para mantener el *statu quo ex ante*. Una herramienta simple para reducir al mínimo ese efecto podría ser la inclusión de criterios de *adicionalidad* que exigieran que la asignación de un fondo determinado se hiciese *además* de los fondos locales asignados previamente, en vez de en sustitución de ellos, prohibiendo así, explícitamente, tales desplazamientos compensatorios. Una estrategia más ambiciosa consistiría en incluir pautas de *condicionalidad* que hicieran de las asignaciones una función de los efectos mensurables de las asignaciones pasadas sobre los objetivos de los fondos.

#### 7.2. EL GASTO SOCIAL EN OBJETIVOS SELECCIONADOS

La división explícita y general del gasto social en programas universales y programas con objetivos seleccionados fue incluida en el presupuesto federal mexicano apenas en años recientes. Aun cuando cerca de 90% del gasto social es universal en la actualidad, la tendencia de los años recientes ha sido a asignar los recursos adicionales a la expansión de los programas con objetivos seleccionados más que a la de los universales, aunque sólo proporcionalmente y a redirigir algunos recursos de los programas universales a los programas con objetivos seleccionados:

<i>Gasto social</i>	1998	1999	1999
	%	%	Millones de pesos
Programas universales	90	89	368 222
Programas con objetivos seleccionados	10	11	45 609
Incremento en los programas universales		60	7 723
Incremento en los programas con objetivos seleccionados		40	5 063

Además de la introducción de las fórmulas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, una de las reformas más importantes en ese sentido ha sido



la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), del que se puede decir que es el primer programa de México destinado efectivamente a las familias más pobres (de las localidades más pobres), financiado en gran medida a través de la eliminación de subsidios a la alimentación en general o con objetivos mal seleccionados, entre ellos, el más reciente y más importante, el subsidio general a la tortilla. En el cuadro siguiente se hace una comparación entre el Progresá y uno de los principales programas de subsidios a la alimentación de México como estaban en funcionamiento hasta hace poco.<sup>8</sup> La baja incidencia (porcentaje de beneficios recibidos por la población objetivo) y los altos costos de operación de este último implicaron que únicamente 14.4% de esos beneficios llegara a la población objetivo, en contraste con el 86.4% esperado en el caso del Progresá.

	<i>Progresá</i>	<i>Subsidios a la alimentación</i>
Incidencia	Aproximada: 100	18.6
Cobertura	Esperada: 50	26.9
Costos de operación	13.6	22.5
Costos de selección de objetivos	9.4	
Recursos destinados a objetivos seleccionados	86.4	14.4

<sup>8</sup> Los datos del Progresá fueron estimados sobre la base de la información proporcionada por la dirección nacional del programa. Se asume que la tasa de incidencia cercana a la perfección se desprende de su riguroso mecanismo de selección en el plano de las familias. Según se anunció, la tasa de cobertura supone que el programa llegará a 2.3 millones de familias, que corresponden aproximadamente a 50% de las familias extremadamente pobres de México, conforme a las propias estimaciones informadas por el programa. Los pobres excluidos son de dos tipos: *a*) poblaciones pobres que habitan en localidades que no son pobres (muy altamente y altamente marginadas conforme al índice del Conapo); y *b*) poblaciones pobres que habitan en localidades pobres a las que no llega el Progresá por falta de acceso a los servicios básicos de educación y salud. Las primeras representan aproximadamente tres cuartas partes del error de exclusión. Los datos sobre los subsidios a la alimentación provienen del Banco Mundial (1991) y se refieren a Diconsa, Liconsa, Tortibonos, IMSS/Solidaridad, Nutrición y Salud y DIF, con excepción de los costos de operación, que se basan únicamente en Liconsa y Tortibonos. La población objetivo utilizada para la estimación de la incidencia consiste en familias con niños que sufran algún grado de desnutrición.

El efecto de esta reforma presupuestaria ha sido especialmente marcado en el caso de los subsidios a la alimentación en general, en los que, según las estimaciones oficiales, la proporción que se asigna a través de los programas con objetivos seleccionados se ha incrementado a 95%, de apenas 38.5% en 1995.<sup>9</sup>

	<i>Programas universales</i>	<i>Programas con objetivos seleccionados</i>	<i>1999</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>Millones de pesos</i>
Subsidios a la alimentación: 1995	61.5	38.5	
Subsidios a la alimentación: 1999	5	95	12 566
Educación	96	4	7 632
Salud	97	3	5 145

Sin embargo, como se muestra en el cuadro anterior todavía es necesario que la reforma tenga un efecto significativo en el gasto en educación y salud. Aunque, en este caso, las restricciones a la reforma son más fuertes que en el caso de los subsidios a la alimentación —los perdedores potenciales comprenden tanto a los proveedores de servicios bien organizados como a los beneficiarios dispersos—, las distorsiones en la asignación son igualmente graves. Mientras que 63% de la población urbana con edades entre 15 y 19 años ha completado la educación básica, esa proporción alcanza apenas 15% en las zonas rurales; sin embargo, lejos de servir como una herramienta para compensar ese desequilibrio, por cada peso que el gobierno gasta actualmente en un estudiante de los dos deciles superiores de ingresos, gasta apenas 50 centavos en un estudiante del decil más bajo (Banco Mundial, 1998). De manera similar, la brecha en las esperanzas de vida entre los municipios más pobres y los más ricos del país es de 20 años, equivalente a la brecha entre algunos de los países más ricos y más pobres del mundo (Lozano y Zurita, 1998); no obstante, por cada peso gastado por el estado en un trabajador del sector formal, gasta sólo 25 centavos en una persona no cubierta y 10 centavos en los miembros más pobres de ese grupo, atendidos por IMSS/Solidaridad (Frenk, 1997).

<sup>9</sup> Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, Poder Ejecutivo Federal, México, diciembre de 1998.

En consecuencia, uno de los objetivos centrales de la reforma presupuestaria debería ser la corrección de esos desequilibrios, al menos gradualmente, en el último de los casos. El que los programas con objetivos seleccionados actualmente en operación sean una estrategia suficiente para lograrlo depende, por supuesto, de lo efectivos que sean y ello requeriría un estudio de los efectos de cada uno de los programas de la enorme variedad de programas independientes. No obstante, todavía se puede comentar sobre la estrategia general para la erradicación de la pobreza en su conjunto, aun suponiendo que cada uno de esos programas funcionase efectivamente por sí solo. En este caso, una primera interrogante es si acaso existe en realidad alguna estrategia general. En la actualidad, el gobierno presenta el conjunto de programas con objetivos seleccionados como una estrategia coherente, centrada en tres líneas de acción complementarias, en las siguientes proporciones (como puntos porcentuales del gasto social total de 1999):

Capital humano	4.7%
Capital físico	3.5%
Oportunidades de ingreso	1.8%

No obstante, por desgracia, las prioridades relativas incorporadas en este caso no se derivan claramente de una evaluación detallada de la pobreza. Y lo más importante es que, aunque la actual administración ha hecho énfasis en la complementariedad y coordinación mutuas de los diferentes programas como un elemento de capital importancia de su estrategia para la erradicación de la pobreza —bajo la denominación de *integralidad*—,<sup>10</sup> todavía es necesario llevarlo a la práctica. Por ejemplo, puesto que la principal restricción a la capacidad del Progreso para llegar a los más pobres es la falta de infraestructura básica de educación y salud, sería muy útil una coordinación efectiva entre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones Múltiples, como lo sería, a su vez, entre este último y el Programa de Empleo Temporal, que contrata a trabajadores agrícolas desempleados temporalmente en proyectos públicos de construcción de infraestructura.

<sup>10</sup> "Programa para superar la pobreza, 1995-2000", *Diario oficial*, 2 de febrero de 1998.

La falta de una estrategia clara contra la pobreza puede explicarse, en parte, por la combinación del fracaso de la continuidad temporal (interadministrativa) y el fracaso institucional (intersecretarial). Dada la cercana identificación del Pronasol con el gobierno de Carlos Salinas, en general, el descrédito sufrido por dicho gobierno después de la crisis de 1995, así como las legítimas preocupaciones por la falta de transparencia y la limitada eficacia de la selección de objetivos del programa, dejó un vacío en esa área. Ahora existe cierta ambigüedad en el gobierno federal respecto a la responsabilidad por la concepción de esa estrategia debido a que, en el gobierno actual, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP habría absorbido *de facto* esa función de la responsable *de jure*, la Sedesol, dos burocracias con concepciones muy diferentes en la materia y con agendas parcialmente conflictivas.


Una posible solución a ese problema sería la creación de una instancia coordinadora nueva y autónoma, con un personal técnico liberado de las agendas específicas de las distintas secretarías —y administraciones—. Esa instancia sería la responsable de la generación de un sistema de información común y de la aplicación de criterios complementarios de selección de objetivos definidos sobre esa base para coordinar implícitamente las diferentes agencias y órdenes de gobierno. Las encuestas CASEN aplicadas en Chile y Colombia podrían ser un modelo pertinente en este caso y la encuesta ENCASEN del Progreso podría ser utilizada como una base preliminar para ese sistema.

Un problema presupuestario conceptualmente *previo* a la coordinación entre los diferentes programas con objetivos seleccionados es la coordinación entre el gasto en programas universales y el gasto en programas con objetivos seleccionados. Una importante ventaja de trazar una línea clara entre ambos tipos de programas es que se facilita la evaluación del compromiso presupuestario del gobierno con la erradicación de la pobreza. En los hechos históricos reales, la proporción del gasto social asignado a ese objetivo bien puede ser determinado como una variable residual y no como una variable política, una vez que se haya cumplido con los compromisos establecidos del gasto en programas universales; sin embargo, para los propósitos de una reforma más amplia de las políticas, es pertinente preguntarse si el compromiso presupuestario con la erradicación de la pobreza es apropiado. Una respuesta exacta requeriría, por supuesto, una evaluación completa del efecto

real de esos compromisos sobre la pobreza; pero considérense algunas estimaciones aproximadas:

1. En un documento reciente, la SHCP (Subsecretaría de Egresos, 1998) estima que se requerirían 13 734 millones de pesos, o 0.34% del PIB, para extender el Progresá a toda la población en pobreza extrema. Puesto que parte de esos recursos provendrían del desmantelamiento de los subsidios generalizados, el gasto tendría que aumentar únicamente en 0.24% del PIB.
2. Utilizando la línea de la pobreza de INEGI con datos de ENIGH (1994), Lustig y Szekely (1998) estiman la magnitud mínima de recursos necesarios para eliminar la pobreza (la brecha de la pobreza agregada) en 0.87% del PIB, en el caso de la pobreza extrema y en 4.29%, en el de la pobreza moderada. Se trata, por supuesto, de un mínimo sin restricciones en un sentido muy amplio, para el que se supone que se cuenta con una información perfecta sobre los pobres y una redistribución sin costos. En la perspectiva más optimista, suponiendo que se pudiese reproducir el excepcionalmente alto 85% del presupuesto del Progresá que llega realmente a los pobres (porcentaje neto después de los costos de selección de objetivos y de operación, así como de los errores de inclusión) e ignorando las distorsiones fiscales, el mínimo para erradicar la pobreza extrema estaría más cercano a 1% del PIB. Sin embargo, desde una perspectiva más realista, suponiendo una eficacia cercana a 40% en la selección de objetivos —media estimada por Grosh (1994) en el caso de 30 programas recientes con objetivos seleccionados en 11 países latinoamericanos—, el mínimo estaría más cercano al orden de 2% del PIB o de 20% del gasto social corriente.
3. Un método de estimación alternativo consistiría en tomar en serio las preferencias expresadas por el gobierno y compararlas con sus preferencias “reveladas” en busca de congruencia. Los documentos gubernamentales recientes describen claramente la erradicación de la pobreza como una prioridad de capital importancia del gasto social. El proyecto de presupuesto federal más reciente establece que los programas con objetivos seleccionados fueron diseñados para “eliminar las necesidades que las acciones universales no han sido capaces de eliminar”. Naturalmente, dada la dispersión territorial de los

extremadamente pobres en México y los costos de la selección de objetivos, se debe esperar que el costo por beneficiario de la provisión de servicios públicos básicos a ese grupo sea más alto, en promedio, que los costos por beneficiario de los programas universales. Ahora bien, teniendo en cuenta las preferencias expresadas por el gobierno en favor de los extremadamente pobres, la profundidad de las brechas existentes entre estos últimos y la población beneficiada por los programas universales, así como los costos más altos por beneficiario de los programas destinados a ese grupo, parece evidente que la magnitud mínima del gasto en objetivos seleccionados, como proporción del gasto social, debe ser la proporción de los extremadamente pobres en la población total, o el coeficiente de la cuenta de personas. Los estudios varían ampliamente, pero la mayoría converge en torno a 20% para la pobreza extrema (por ejemplo: Progres y Lustig y Szekely). Puesto que el gasto social en México es de 9% del PIB, esa estimación sugeriría, una vez más, una cifra del orden de 2% del producto interno bruto.

Por consiguiente, dos métodos independientes, aunque aproximadamente similares (2 y 3), sugieren que el gasto social con objetivos seleccionados en México debería ser, al menos, el *doble* de su magnitud actual, en contraste con la estimación más modesta del gobierno de un incremento de 25 por ciento. 

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (1991), *Mexico-Malnutrition and Nutrition Programs: An Overview*, mimeo.
- Conapo (1993), *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, Consejo Nacional de Población (Conapo) y Comisión Nacional del Agua (CNA), México.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 56, pp. 173-177.
- Frenk, J. (coord.) (1997), *Observatorio de la salud: Necesidades, servicios, políticas*, FUNSALUD, México.

- Grosh, M. (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America. From Platitudes to Practice*, The World Bank, Washington.
- INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México. 1984-1992*, informe metodológico.
- López-Acevedo, G. y A. Salinas (2001), *Earnings Inequality and Education Attainment after Mexico's Economic Reform*, Report 19945-ME, World Bank, Washington.
- Lozano, R., y B. Zurita (1998), "Tendencias recientes y perspectivas de mediano plazo de las necesidades de salud: resultados de la evaluación de años de vida saludables perdidos", presentación a la conferencia sobre Economía de la Salud: Agenda de Investigación y Política Pública, CIDE, México, 25 de septiembre de 1998.
- Lustig, N., y M. Szekely (1998), *Economic Trends, Poverty and Inequality in Mexico*, POV-103, mimeo, BID, diciembre.
- Poder Ejecutivo Federal (1998), *Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999, exposición de motivos e iniciativa de decreto*, México.
- Conprogesa (1998), *Progresas: Programa de educación, salud y alimentación*, México.
- Presidencia de la República (1997), *Tercer informe de gobierno*, México.
- Scott, J. (1998), *Descentralización y pobreza en México*, DE-CIDE, México.
- Scott, J. y E. Bloom (1997), "Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México", *Economía Mexicana. Nueva Época*, CIDE, México.
- Sedesol (1995), *Hechos en Solidaridad: 1989-1994*, CD-ROM, México.
- (1997), "Fórmula para la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 26 en el ejercicio fiscal de 1997", México.
- SHCP, Subsecretaría de Egresos (1998), *Algunos aspectos del gasto público en México*, octubre, México.
- PNUD (1997), *Human Development Report*.

