

## México tiene que avanzar hacia la equidad\*

Adolfo Sánchez Almanza\*

México se ha enfrentado a partir de los años ochenta a un cambio estructural derivado de las modificaciones en su modelo económico. Si bien se esperan algunos efectos positivos del nuevo modelo, existen evidencias de que se han acentuado la desigualdad social y territorial preexistente, que se ha reducido el ingreso real de la población y que han aumentado la pobreza y la marginación.

El país se enfrenta al dilema de alcanzar dos objetivos aparentemente excluyentes: la eficiencia y la equidad. Se requiere avanzar hacia un uso más racional de los recursos para lograr que los beneficios sean mayores que los costos y que también se mantenga el crecimiento en condiciones internacionales de competitividad creciente. Paralelamente, es indispensable reducir las desigualdades sociales mediante la disminución de la pobreza, el aumento en los niveles de bienestar de la población y la reducción en las brechas del desarrollo entre los grupos sociales.

Las regiones más atrasadas necesitan de apoyo para mejorar su infraestructura, sus servicios de educación y salud, sus condiciones de vivienda y alimentación y, con ello, mejorar su competitividad y generar oportunidades para su población. Es decir, la inversión en capital físico requiere de la inversión en capital humano.

Uno de los instrumentos más importantes de la política económica para avanzar hacia el equilibrio social y regional es el federalismo, en particular, en su vertiente fiscal asociada con los recursos destinados para la superación de la pobreza. En este sentido, se ha comprobado que los estados más pobres reciben menos recursos por participaciones fiscales por habi-

\* Palabras pronunciadas el 26 de agosto de 1998, al recibir el Premio "Jesús Silva Herzog".

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), UNAM.

tante que los estados más ricos, con lo cual se contribuye a ampliar las distancias en su respectivo desarrollo.

Ante este panorama, se detectó la necesidad de analizar en detalle las condiciones económicas y sociales de la población en unidades espaciales menores al nivel estatal, es decir, municipios, considerando variables de marginación y de ingreso con el objeto de aportar nuevos criterios que normaran la asignación de los recursos fiscales y, en general, que orienten las políticas de desarrollo.

Por tal motivo, realicé el trabajo denominado: *Marginación e ingreso en los municipios de México, 1970-1990. Análisis para la asignación de recursos fiscales.*

La idea central del trabajo consiste en que el desarrollo regional y el nuevo federalismo en México, sólo serán posibles si se manifiesta una distribución de los recursos captados por la federación entre sus integrantes, con base en criterios adecuados de equidad y eficiencia, con énfasis en aquellos destinados a atender la pobreza extrema y la más alta marginación que se manifiesta estructuralmente en los municipios de México.

Los objetivos de la investigación fueron los siguientes:

- a) Conocer las correlaciones existentes entre 25 variables municipales, entre las cuales destacan: el producto por habitante, el índice de marginación y la densidad de población para 1970 y 1990.
- b) Elaborar una tipología municipal según su producto y marginación.
- c) Realizar ejercicios para la asignación de recursos federales a las entidades federativas y municipios de acuerdo con datos de marginación e ingreso.
- d) Ofrecer una base de datos de producto por habitante, índice y grado de marginación, densidad de población y especialización económica a nivel municipal y estatal que sean comparables y consistentes en el tiempo y a nivel nacional.

Entre los resultados más relevantes, se encuentran los siguientes:

- La hipótesis central del trabajo consistió en demostrar que existía una asociación inversa entre el producto promedio por habitante y el índice de marginación a nivel municipal.

Los resultados del análisis estadístico permiten comprobar que efectivamente esto sucede en 1970 y en 1990 (el coeficiente de correlación resulta de  $-0.70$  y  $-0.71$ , respectivamente). Es decir, se trata de una condición estructural en la geografía municipal de México.

- El mapa de la marginación en México ha sostenido un patrón similar en el largo plazo, lo que cuestiona las acciones realizadas por distintas instituciones a través de diversos planes, programas y estrategias para incidir en este fenómeno. El mantenimiento de este patrón de marginación municipal se constata estadísticamente en el trabajo.
- Las implicaciones de esta comprobación en las políticas económica, social y de desarrollo regional-municipal son diversas. Entre ellas se puede apuntar que la ecuación para combatir la pobreza y la marginación implica incrementar el ingreso per cápita, lo cual se logra aumentando la generación del producto y la productividad, o bien, reduciendo la población. Esto significa aplicar estrategias en materia de fomento económico y desarrollo regional-municipal, así como en la política de población.
- La geografía de la marginación confirma su carácter histórico-estructural y mantiene al Estado frente al reto de lograr una mejoría sustancial en las condiciones de vida de la población que reside en estos territorios.
- Por otra parte, el federalismo fiscal, como subsistema del pacto federal, atiende a la distribución de competencias en materia de ingresos y egresos entre los tres órdenes de gobierno: federación, estado y municipios. De los tres principios que lo caracterizan: coordinación intergubernamental, subsidiariedad y solidaridad, en este trabajo se enfatiza éste último referente a que los estados y municipios más desarrollados deben ser solidarios con los más atrasados. Esta es una forma de enfrentar la marginación y la pobreza como Nación.
- El debate en este ámbito gira alrededor del dilema entre eficiencia y equidad. La eficiencia entendida como la asignación de recursos para lograr obtener todas las ventajas del mercado. Y la equidad que concierne a la justa distribución del ingreso entre todos los miembros de la sociedad. Este planteamiento se traduce en fórmulas que toman en cuenta

distintos indicadores en proporciones diferentes, las cuales han sido modificadas en el tiempo. Estas fórmulas se encuentran sujetas a presiones que ejercen los distintos gobiernos y actores involucrados.

- En este trabajo se exploran otros criterios para la distribución de los recursos fiscales a los estados, específicamente, el índice de pobreza Foster-Greer-Thorbecke y el índice de marginación. En el ejercicio se obtienen estados “ganadores” y “perdedores” en ingresos, por lo que la decisión de adoptar uno u otro criterio pasará por el tamiz político y el juego de fuerzas entre la federación y los estados. En el ámbito estatal se observarán también pugnas similares entre gobiernos y municipios.
- La Ley de Coordinación Fiscal señala que los gobiernos estatales deben distribuir a los municipios por lo menos el 20% del total de los recursos que reciben por participaciones federales, considerando las variables de población y recaudación. Un ejercicio a nivel municipal consiste en tomar en cuenta como indicador el producto per cápita y el índice de marginación. En este aspecto, se consideran prioritarios los municipios que tienen un producto por habitante muy bajo y un índice de marginación muy alto. Estos casos deberían recibir más apoyo externo, no sólo en volumen de recursos monetarios, sino en capacitación, asesoría y apoyo administrativo, entre otros aspectos, donde también hay rezagos.

México tiene que avanzar hacia la equidad en sus distintas expresiones y éste es un reto de la sociedad en su conjunto. La investigación que se ha reseñado de manera general ofrece algunas aportaciones al conocimiento del país que pueden ser consideradas en la toma de decisiones en materia de políticas de desarrollo social, regional-municipal y fiscal. La Universidad cumple al realizar la investigación científica que sea útil para la comprensión y el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, y en el Instituto de Investigaciones Económicas participamos en esta misión.

Finalmente, agradezco el honor de haber sido distinguido con el Premio Jesús Silva Herzog y la amable atención de ustedes. Muchas gracias.