

54
2EJ



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**LA POLITICA PUBLICA EN EL COMBATE
A LA MARGINACION SOCIAL
MEXICO, 1990 - 1994**

T E S I S

**Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN ECONOMIA**

P r e s e n t a n :

**MA. TERESA GUTIERREZ MARTINEZ
HECTOR CASTAÑEDA CORIA**



Asesor: Dr. Benjamín García Paez

Ciudad Universitaria

Noviembre de 1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

Con gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México por la formación recibida, especialmente a la Facultad de Economía.

Dedicamos este trabajo a nuestros padres, hermanos y amigos.

A nuestro director de tesis, Dr. Benjamín García Paez,

También al jurado integrado por : Dr. Roberto Diego Quintana, Lic. Miguel Pérez Cruz, Mtro. José Antonio Romero Sánchez, Dr. José Antonio Rojas Nieto.

Un agradecimiento muy especial al Ing. Tomás Rangel García, por el apoyo recibido.

INDICE

	Pag.
INDICE DE GRAFICAS Y CUADROS.....	iv
INTRODUCCION	v
CAPITULO PRIMERO EL PROBLEMA DE LA POBREZA	
1.1. Importancia del fenómeno de la pobreza	1
1.2. Dos enfoques sobre la pobreza	4
1.3. Pobreza y Marginación Social	7
CAPITULO SEGUNDO ENFOQUES METODOLOGICOS PARA EVALUAR LA POBREZA	
2.1. La Curva de Lorenz	11
2.2. Coeficiente de Gini	12
2.3. Curva de Kuznets	14
2.4. Banco Mundial	15
2.5. ONU-CEPAL	16
2.6. México	
2.6.1. El análisis oficial	18
2.6.2. Investigaciones recientes sobre el tema	19
CAPITULO TERCERO DETERMINACION DE LA MARGINACION A NIVEL MUNICIPAL	
3.1. La Metodología de CONAPO.....	24
3.1.1. Determinación de los indicadores	25
3.1.2. Cálculo de indicadores	25
3.2. Construcción del índice de marginación	29

CAPITULO CUARTO
ALCANCES DEL PROGRAMA FONDOS MUNICIPALES
DE SOLIDARIDAD EN EL COMBATE A LA MARGINACION SOCIAL

4.1. El contexto de crisis en los ochentas	33
4.2 El Programa Nacional de Solidaridad.....	35
4.3. Fondos Municipales de Solidaridad	39
4.3.1. Los recursos del Programa	41
4.3.2 Tipos de obras que se realizan con los FMS.....	44
4.4. Resultados de los FMS en Nayarit 1990-1994	46
4.4.1 La asignación de la inversión	47
4.4.2 El tipo de obras ejecutadas	50
4.5 Resultados de los FMS en cuatro municipios	51

CAPITULO QUINTO
LA POLITICA SOCIAL
PARA SUPERAR LA POBREZA

5.1. Un balance de Políticas Sociales	59
5.2. Centralismo y Federalismo	63
5.3. El combate a la pobreza como política de Estado	67

CONCLUSIONES	75
ANEXO	80
A) Situación de la marginación a nivel estatal	81
B) La marginación en cinco estados	83
C) Situación del estado de Nayarit.....	87
BIBLIOGRAFIA.....	100

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

Cuadros		Pagina
1	Producto Nacional Pércapita, para paises seleccionados	2
2	Distribución del Ingreso por Múltiplos del Salario Mínimo	14
3	Magnitud de la Pobreza de los Paises en Desarrollo	15
4	Contenido de la Canasta Básica Alimentaria, México 1992	17
5	Porcentaje de pobres y pobres extremos 1963-1988	22
6	Matriz de correlación existente entre los 9 indicadores de marginación	30
7	Distribucion de Municipios por Entidad según Grado de Marginación	32
8	Producto Interno Bruto, Inflación, Salario Mínimo y Gasto Público 1980-1989	33
9	PIB, Gasto del Gobierno Federal, Gasto de Des. Soc. de Solidaridad 1980-1993	36
10	Principales Programas de Solidaridad 1989-1994	38
11	Inversión por municipio y tipo de marginalidad	43
12	Inversión total ejercida y número de obras de los FMS	45
13	Inversión Total Ejercida en los Municipios de Nayarit 1990-1994	47
14	Porcentaje de inversión y de población, Inversión por habitante, segun marginalidad	48
15	Estructura de los Municipios en México Gobernados por un Partido Político	66
Gráficas		
1	Distribución del ingreso en México por rango de salario mínimo 1992	13
2	Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992	19

INTRODUCCION

La teoría sobre el desarrollo no incorporaba el tema de la pobreza en su agenda de análisis, a partir de la década de los cincuentas, éste se aborda no sólo en países desarrollados, sino que empieza también a ser una preocupación central en los países en vías de desarrollo.

En marzo de 1995 se realizó en Copenhague, Dinamarca, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social, el balance final fue que mil 300 millones de personas viven en condiciones pobreza absoluta. Una parte de esta población se localiza en México, y se estima superior al 50 por ciento de la población total.

La convención general es que las prioridades del desarrollo, como el crecimiento del producto, altas tasas de ahorro e inversión, niveles altos de productividad, crecimiento de exportaciones, entre otros, también deben estar asociadas con la necesidad de combatir la pobreza.

Sin embargo no es sólo a través del crecimiento económico como puede contrarrestarse el problema de la pobreza. Este reconocimiento es la causa de que la política económica se acompaña de una política social que otorga alta prioridad a la atención de la población en condiciones de pobreza.

En virtud de que la prolongación de la crisis ha agravado el problema de pobreza y pobreza extrema de gran parte de la población del país, es que la principal motivación de la presente investigación intenta evaluar los esfuerzos que en materia de identificación y combate a la pobreza se han realizado en México.

El tema de la pobreza es un tema controvertido, tanto en su concepción, como en los instrumentos para su medición. Los intentos para identificar a la población en condiciones de pobreza son varios y responden a investigaciones amplias sobre el tema, en este trabajo se retoma para el análisis, los resultados de esos estudios.

Es preciso hacer la diferencia entre pobreza extrema y pobreza, a la primera pertenecen los hogares que no cubren con su ingreso el costo monetario de una Canasta Submínima (CSM), esto es, que un hogar no pueda adquirir suficientes alimentos para evitar la desnutrición; la segunda se refiere a los hogares cuyo ingreso no alcanza a cubrir la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), que incluye además de la alimentación el acceso a una serie de servicios públicos.

En la mayoría de las metodologías empleadas para medir la pobreza, se emplea la Línea de la Pobreza (LP), también se conoce a este método como indirecto, en la medida en que únicamente relaciona el nivel de ingreso que una persona o familia requiere para alcanzar un nivel de satisfacción determinado por una Canasta Normativa Alimentaria (CNA). El nivel de consumo-ingreso inferior al costo de la CNA constituye la LP, bajo la cual se considera a una persona, familia o grupo como pobre.

El método directo, también conocido como el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tiene como objeto medir la pobreza a partir de la insatisfacción de las necesidades básicas. Mide la pobreza a través del consumo que efectivamente se realiza.

La diferencia entre ambas radica básicamente en que la LP consiste en calcular el ingreso que se necesitaría para satisfacer las necesidades consideradas como básicas, aún cuando el consumo de las mismas no se lleve a cabo, mientras que el de las NBI determina el consumo efectivo.

En México el número de pobres está subestimado, en tanto que las estadísticas oficiales calcula que el número de personas en pobreza extrema es de 13 millones, y los pobres en general de 17 millones. Existen otros puntos de vista que consideran que el número es mayor a lo estimado, de manera que se calculan entre 48 y 50 millones de mexicanos pobres, de los cuales entre 18 y 23 millones viven en condiciones de pobreza extrema.

Si bien el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, la incidencia de la pobreza se observa en las zonas rurales.

Por su parte, la marginación social es un enfoque que permite identificar a grupos de habitantes que se encuentran excluidos del bienestar que disfruta el resto de la población. Además el método permite ubicar geográficamente y saber el porcentaje de población en condiciones de exclusión social.

Una diferencia entre el concepto de pobreza y marginación social, consiste en la localización de la población, en la primera se obtienen mapas de pobreza, en tanto que en el segundo, se determina a nivel regional, concretamente a nivel municipal.

El concepto de marginación incorpora variables claramente identificadas que permiten su delimitación regional, específicamente municipal. La marginación social diagnostica el sistema de bienestar social en su conjunto.

Para analizar la experiencia de México en su intento por disminuir la pobreza y específicamente, la marginación social, se optó por estudiar un programa de gobierno: el Programa Nacional de Solidaridad. Dicho programa cuenta con una serie de vertientes que apoyan las acciones para el cumplimiento de sus objetivos, sin embargo se seleccionó sólo una de sus vertientes: el programa Fondos Municipales de Solidaridad.

La selección de este programa se justifica en que éste se orienta a recrear el problema a nivel municipal intentando abatir los Índices de marginación en forma regional en México.

Además de seleccionar la marginación social y una vertiente del Programa Nacional de Solidaridad, se delimitó el análisis en una entidad federativa del país: el Estado de Nayarit y cuatro de sus municipios.

En este sentido, el objetivo de la investigación es evaluar los resultados de un programa de gobierno, el de Fondos Municipales de Solidaridad en el combate a la marginación social de manera particular en el Estado de Nayarit, durante el periodo de 1990 a 1994. En esta perspectiva, la investigación se organiza como sigue:

En el capítulo primero, se llevó a cabo una breve revisión del concepto de pobreza. En el primer apartado se plantea la importancia del estudio de la pobreza. Debido al número de pobres que hay en el mundo, existe la necesidad de reorientar las prioridades del desarrollo para enfrentar este problema. En el segundo apartado, se expone el enfoque de dos economistas sobre temas relacionados con la pobreza. Se destaca la hipótesis de Simon Kuznets, en la que se postula que la desigualdad en la distribución del ingreso, que es un determinante de la pobreza, disminuye en el largo plazo, como producto del desarrollo, así como aquella propuesta por Mahbub Ul Haq quien postula la prioridad de acciones específicas de bienestar social a la par de una preocupación por el crecimiento económico.

En el último apartado del capítulo, se introduce la marginación social, como un concepto particular en la investigación de la pobreza. Se intenta ofrecer una medida alternativa, que explique la exclusión del desarrollo de amplios grupos sociales.

En el capítulo segundo, se incorpora la conceptualización y algunas metodologías para el cálculo de la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y la marginación social. Los primeros dos apartados describen brevemente las herramientas estadísticas tradicionales para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, mediante la curva de Lorenz y el Coeficiente de Gini.

El tercer apartado hace referencia a la hipótesis de Kuznets, mientras que los dos siguientes dan cuenta de la visión de tres de las instituciones internacionales que destacadamente se han interesado en el tema: Banco Mundial, ONU y Cepal; el capítulo finaliza con los resultados que en México se han obtenido del análisis por la parte oficial y en el campo de la investigación.

En el capítulo tercero, se describe la metodología desarrollada por el Consejo Nacional de Población (Conapo), para medir marginación social, esto último para el caso de México tiene carácter regional, concretamente un nivel municipal. En el primer apartado se describe la metodología que realizó Conapo. En el segundo apartado, se llega a la construcción del Índice de marginación.

En el capítulo cuarto, se hace un balance sobre los resultados de los Fondos Municipales de Solidaridad a nivel nacional y de forma particular en el estado de Nayarit. En el primer apartado se describe brevemente la situación de crisis de los años ochenta y el reconocimiento por parte del gobierno de que un número creciente de mexicanos se encuentran viviendo en condiciones de pobreza y marginación. En el segundo apartado, se habla de la creación del Programa Nacional de Solidaridad. Una de las vertientes de PRONASOL es el desarrollo regional, con el subprograma Fondos Municipales de Solidaridad, de manera que el tercer apartado trata de la experiencia de este programa. En el cuarto apartado se exponen los resultados alcanzados de los Fondos Municipales en el estado de Nayarit y cuatro de sus municipios, para evaluar si los recursos del programa se transfieren en mayor medida a los municipios con grados de marginación más altos y verificar si las acciones emprendidas contribuyen a elevar los niveles de bienestar de la población en condiciones de marginación social.

El capítulo quinto, es un balance sobre las políticas de bienestar social para combatir la marginación. En el primer apartado, se realiza un balance de las políticas sociales. En el segundo apartado se describe en que medida el centralismo ha incidido en los resultados de los programas de combate a la pobreza. Finalmente se arriba a la necesidad de tener una política de Estado que haga frente a ese problema, lo cual constituye una de las conclusiones más importantes que este trabajo se esfuerza en documentar.

Ciudad Universitaria a 29 de noviembre de 1995

CAPITULO PRIMERO EL PROBLEMA DE LA POBREZA

1.1. Importancia del fenómeno de la pobreza

La mayoría de las economías en desarrollo durante las últimas tres décadas intentaron alcanzar altas tasas de inversión, acelerar el crecimiento de las exportaciones para acceder al crecimiento económico, y así aumentar el consumo social. Sin embargo, este crecimiento no fue suficiente para disminuir las condiciones de pobreza en que se encuentra gran parte de la población de esos países.

La confianza que existía en torno al mejoramiento de la distribución de los frutos del crecimiento, el incremento del ingreso por habitante, se ha venido diluyendo con el tiempo.

En los años 60 y comienzos de los 70, cuando países como México alcanzaron un mayor dinamismo económico no se hizo evidente la mejoría en los niveles de vida de su población. Se tuvo la esperanza de que una transformación productiva basada en la industrialización permitiría aumentar los niveles de vida, sin embargo, un amplio grupo de población viven aún hoy en condiciones de pobreza.

En el periodo de 1980-1992 muchos países habían logrado incrementar considerablemente su ingreso per cápita (cuadro 1), paradójicamente el problema de la pobreza en el mundo en desarrollo persistió¹.

Las consideraciones globales ocultan lo que ha sucedido con diferentes grupos sociales, detrás de las estadísticas está la gente, el poder sacarlas de la pobreza dependerá de un mejor conocimiento de cuántos pobres hay, donde viven y las causas por las que son pobres.

¹ "...a mitad de la década de los ochenta en los países en desarrollo más de 1,000 millones de personas se encuentran viviendo en condiciones de pobreza y subsisten con menos de un dólar al día", Vease Banco Mundial, "La pobreza", *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990, ¿Qué sabemos sobre los pobres?*, Capítulo II, pp.27-43 .

Cuadro 1

Producto Nacional per cápita, para países seleccionados			
(en miles de dólares de E.U.)			
	Población	PNB Percápita	PNB Percápita
	(millones)	dólares 1980	dólares 1992
Países de Ingreso alto			
Estados Unidos	255.4	12.040	23.240
Japón	124.5	9.840	28.190
Países de Ingreso medio alto			
México	85.0	2.460	3.470
Brasil	153.9	2.070	2.770
Grecia	10.3	4.380	7.290
Países de Ingreso medio bajo			
Chile	13.6	2.160	2.730
Colombia	33.4	1.190	1.330
Turquía	58.5	1.400	1.980
Países de Ingreso bajo			
Honduras	5.8	640	580
Nicaragua	3.9	630	340
Egipto	54.8	500	640

Fuente: Banco Mundial, Indicadores básicos 1994

El caso de México no es muy distinto a la mayoría de los países en desarrollo, la pobreza se ha transformado en una vivencia cotidiana, pues gran parte de la población no tienen acceso al empleo, alimentación, salud, vivienda, educación y en general a una vida digna.

Como ya se mencionó, fue en las décadas sesentas y setentas, cuando se lograron periodos de crecimiento sostenido, sin embargo el problema de la pobreza no fue resuelto. Actualmente, una de las características del país es la notable desigualdad en el ingreso y la cantidad de su población que vive en condiciones de pobreza.

Al respecto, Hernández Laos anota:

"Durante la década de los sesenta y los setenta, décadas de crecimiento económico sostenido, el país redujo de manera sistemática la proporción de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema; esta última se redujo también en términos absolutos... Pese a lo anterior en los últimos 30 años, entre cuatro y cinco millones y medio de hogares han permanecido, de manera sistemática, en condiciones de pobreza extrema en

el país, los cuales representan, en la actualidad, alrededor de una tercera parte del total de hogares nacionales.¹²

La gravedad del problema radica en que puede acelerarse el incremento de los muy pobres, especialmente de los pobres extremos, en donde se ubican grupos de población considerados como los más débiles; discapacitados, niños, embarazadas, ancianos, indígenas, y trabajadores migratorios.

Debido a el rezago histórico y dada su magnitud, la población indígena de México está en los primeros términos de pobreza. La pobreza se localiza principalmente en las zonas rurales y dentro de éstas, las regiones indígenas son las que presentan los índices más agudos de pobreza y la inversión pública para su desarrollo es limitada. También se encuentran en condiciones de miseria los jornaleros agrícolas y los trabajadores migratorios. Por otra parte según datos de la Organización Mundial de la Salud entre siete y doce por ciento del total de la población en el mundo sufre alguna discapacidad, la limitación biológica se convierte en limitante social que margina al individuo³. Son grupos vulnerables porque están, en mayor medida, más expuestos a quedarse al margen de los beneficios del crecimiento económico.

El estudio de la pobreza deriva de la necesidad de reorientar las prioridades del desarrollo; dicho estudio sugiere, quizá, distanciarse de vías tradicionales, generar nuevos enfoques conceptuales y pasar a otro nivel en materia de instrumentos de medición de la pobreza⁴. Para que los gobiernos reduzcan los niveles de pobreza es

² Hernández Laos, Enrique, "Crecimiento económico y pobreza en México", UNAM, México, 1992, pp. 112-114.

³ "...la población indígena del continente americano es del orden de 40 millones de personas, en México vive el 30% de ellas ...el trabajo agrícola temporal no es suficiente, los ingresos no alcanzan para mejorar substancialmente las condiciones de vida de estos grupos... dado el número creciente de individuos que cruzan las fronteras regionales o internacionales, puede concluirse que la migración es una consecuencia y causa de la pobreza" en *Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza*, memoria 1993, Oaxaca, México, SEDESOL, p..208

⁴ "En vista de la importancia que ahora se concede a los problemas de la pobreza y la distribución del ingreso, no resulta aventurado pronosticar que a medida que los economistas distraen cada vez más su atención de una preocupación exclusiva por el crecimiento, surgieran teorías y políticas nuevas y mejores que abarquen y afronten estos problemas tan grandes que afectan cotidianamente a cientos de millones de personas en todo el mundo", Mahbub Ul Haq, "El ataque a la pobreza y la desigualdad", en *Las opciones de Política, en Economía para un mundo en desarrollo*, F.C.E., México 1985. pp. 253-254

necesario que sepan quiénes son los pobres y en qué forma las políticas económicas de gobierno influyen sobre ellos.

Si bien en las épocas de auge que se han vivido en el presente siglo en el país se ha conseguido disminuir el crecimiento de la población pobre, no se ha logrado erradicar el problema de la pobreza. En épocas de crisis, como la que hoy vivimos, estas tendencias favorables se revierten y la población pobre se incrementa tanto en términos absolutos como relativos.⁵

Cuando se trata de que la población en general tenga la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, no es suficiente el crecimiento económico; aunque si es indispensable. La evolución de las tendencias de la pobreza requiere de datos completos y comparables, para la formulación de políticas de desarrollo que incrementen los niveles de ingresos en los segmentos de población más pobres del país.

1.2. Dos enfoques sobre la pobreza.

Cuando se aborda el problema de la pobreza desde la perspectiva económica, éste está relacionado con temas sobre la distribución del ingreso. Los países latinoamericanos, por ejemplo, con clara desigualdad en la distribución del ingreso, son los que en términos relativos registran mayores índices de pobreza.

Para algunos economistas, el problema de la pobreza, o dicho de otra manera, la desigualdad en la distribución del ingreso, es un problema que el crecimiento económico resuelve conforme se avanza en las etapas del desarrollo. Esta es, básicamente, la hipótesis de Simon Kuznets.

⁵ Hernández Laos, Enrique, "Crecimiento Económico...", op. cit., p.112.

A mediados de los años cincuentas, Kuznets plantea una hipótesis acerca de la relación entre la distribución del ingreso y el nivel de desarrollo. En ella se describe el comportamiento en un periodo de tiempo de la desigualdad en la distribución del ingreso, ésta sigue un patrón invertido en forma de "U", con desigualdad creciente al principio y decremento conforme se avanza en las etapas de desarrollo. De acuerdo con ello, la desigualdad en la distribución del ingreso puede incluso empeorar en una etapa inicial del desarrollo. Esta hipótesis ha sido especialmente atendida en la medida en que marca una tendencia en cuanto al comportamiento en la distribución del ingreso.

A partir de la hipótesis de Kuznets, se desprenden algunas consideraciones que tienen que ver directamente con la pobreza, pues la creciente desigualdad en la distribución del ingreso, supone a su vez, un proceso lento en el que la población pueda superar las condiciones de pobreza en que vive⁶.

Es importante mencionar que de acuerdo a este planteamiento, la desigualdad en la distribución del ingreso es una tendencia que se observa en las primeras etapas del desarrollo y que conforme se avanza en éste, dicha desigualdad decrece, lo cual supone una elevación en los niveles de vida de la población en general. Considerando lo anterior puede suponerse que la pobreza decrece en forma paulatina, conforme se avanza en las etapas del desarrollo.

Otro enfoque es el de Mahbub Ul Haq, quien sostiene que un objetivo principal del desarrollo debe ser la generación de un patrón de crecimiento del ingreso global y de base amplia, con énfasis en la aceleración del incremento de los ingresos de los grupos de población pobres.

⁶ "...recientemente se ha reforzado su formulación - la de Kuznets -, la cual establece que el proceso de desarrollo puede conducir no sólo a un incremento relativo de la desigualdad, sino también al empobrecimiento de los grupos de más bajos ingresos.", Vease Montek S. Ahluwalia, "Inequality, poverty and development", World Bank, Washington, D.C., 1976 p.10.

El crecimiento económico rápido no presenta una respuesta automática, aún cuando se reconoce que este crecimiento es necesario para emprender programas específicos y concentrados en los pobres.

..." la estrategia de desarrollo no requiere sólo de una preocupación por la aceleración del crecimiento económico sino también una preocupación directa por el mejoramiento de los niveles de vida de los grandes segmentos de la población del Tercer Mundo que se han visto discriminados en gran medida por el crecimiento económico de los dos últimos decenios."⁷

No se trata pues de elegir entre más igualdad o más crecimiento, de hecho en este enfoque no existe un conflicto entre ambos conceptos, de lo que se trata es de concentrarse en el mejoramiento directo de los niveles de vida de los grupos de ingresos más bajos.

A partir del reconocimiento de que el crecimiento económico no resuelve por sí solo el problema de la pobreza, se requiere que a través de las políticas gubernamentales se incida en la determinación del ingreso y de esta forma inducir para que sean los grupos de población de más bajos ingresos quienes reciban también los beneficios de este auge económico.

En la hipótesis de Kuznets, se utiliza el Producto Nacional Bruto Percápita como indicador del grado de desarrollo. En el trabajo de Mahbub Ul Haq, este indicador del desarrollo y del bienestar económico no muestra la distribución efectiva del ingreso nacional, al no identificar a los grupos que en mayor medida se benefician del aumento del producto.

En el primer planteamiento, el proceso de desarrollo generará , en una etapa posterior, una mejor distribución del ingreso, por lo que podría suponerse que la situación de pobreza puede disminuir paulatinamente en el momento en que la desigualdad decrece. En la segunda, se proponere que se instrumenten políticas específicas

⁷ Mahbub Ul Haq, "El ataque a la pobreza...", op. cit., p. 254.

tendientes a buscar una distribución más equitativa del ingreso desde las etapas iniciales del crecimiento económico.

De acuerdo a lo anterior, la hipótesis de Kuznets describe un fenómeno económico: la desigualdad en la distribución del ingreso y aún la posibilidad del empobrecimiento de segmentos de la población como resultado de la etapa inicial del desarrollo. Por su parte, Mahbub Ul Haq propone que a la par del crecimiento económico se ponga un especial interés en conseguir una mayor equidad en la distribución del ingreso, que beneficie en mayor medida a la población pobre.

Se puede señalar que existe otra perspectiva de abordar el problema de la pobreza, ésta postura supone que la erradicación de la misma, y en particular de la pobreza extrema, requiere de una acción directa a través de una política de desarrollo con énfasis en los pobres.

El objetivo es alcanzar y proporcionar los beneficios de estas políticas a los pobres y sobre todo a los pobres de las zonas rurales, pues es en este ámbito donde la incidencia de la pobreza se manifiesta con mayor grado.

"...es en las zonas rurales donde se localiza la mayoría de la gente pobre y es ahí donde, en el corto plazo es más necesario el desarrollo"⁸

1.3 Pobreza y Marginación Social.

La falta de un consenso sobre cuándo una persona o un hogar deben ser definidos como pobres, debido a las diferencias conceptuales y metodológicas para la identificación y medición de la pobreza, genera con frecuencia estimaciones muy dispares para un mismo país, para un mismo año y utilizando la misma base de datos.

⁸ Véase: Levy, Santiago, "La pobreza en México", en *La pobreza en México, Causas y Políticas*, F.C.E., México, 1992, p. 88.

Desde el punto de vista económico la pobreza se concibe como la incapacidad del individuo para generar incrementos del producto marginal de su trabajo que le permita elegir entre diferentes bienes de consumo. Esta, es una apreciación neoclásica, en la cual la retribución a los agentes de producción es de acuerdo a su productividad marginal. Sin embargo Karl Marx concluye que las desigualdades sociales son inmanentes al sistema de mercado. Señalando que es la explotación la que garantiza la reproducción de este sistema.

De manera general se puede decir que el concepto de pobreza está en función de lo que se considere como básico y como se cuantifique lo básico. Aún cuando no hay un consenso en la definición de la pobreza, sí se reconoce que no es lo mismo un pobre que un pobre extremo. La diferencia radica en que pobre lo es en términos relativos, mientras que un pobre extremo lo es en terminos absolutos (no tiene lo mínimo de lo básico).

Se pueden distinguir dos métodos en la cuantificación de la pobreza: el directo y el indirecto. El primero mide el nivel de insatisfacción del individuo, mientras que el segundo, denominado también método del ingreso, es la medida de la capacidad monetaria para cubrir las necesidades básicas.

La categoría de pobreza así como los métodos más usuales para medirla, la línea de la pobreza (LP) utilizada en la método indirecto, y necesidades básicas insatisfechas (NBI), del método directo, fueron incorporados en los estudios sobre desigualdad social en México y América Latina a partir de proposiciones realizadas en diversas investigaciones que abordaron los problemas de la pobreza en los países industrializados.

"Las mediciones de pobreza deben servir entre otros aspectos para determinar la magnitud del esfuerzo que debe hacerse para reducirla y evaluar así, la efectividad de las políticas a través del tiempo. La selección del índice para medir la pobreza debe ser sensible a la intensidad de la pobreza y a la distribución del ingreso entre los pobres"⁹

⁹ Banco Mundial, "La pobreza...", op. cit., p.31.

'La pobreza tiene muchas dimensiones aunque la mayoría de los índices de pobreza consiste en determinar alguna variable, una canasta básica o el costo de la misma, por debajo de la cual la persona o el hogar se clasifican como pobre. La cuantificación de la pobreza con base en los dos métodos señalados, es insuficiente, por lo que se ha buscado un concepto adicional.

El concepto de marginación social se utiliza para caracterizar a aquellos grupos que han quedado al margen del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible. **"Con ello queda claro el rechazo al enfoque según el cual los grupos y regiones marginadas lejos de contribuir al desarrollo constituyen una limitación de éste."**¹⁰

Se trata, entonces de ofrecer una medida alternativa que explique la exclusión de grupos, del desarrollo alcanzado en el país bajo el concepto denominado marginación social:

"La marginación social puede ser entendida como fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios."¹¹

Para los fines de este trabajo, la pobreza se manifiesta como la imposibilidad de alcanzar un nivel mínimo de vida. Es necesario precisar entonces la diferencia entre pobreza y marginación. Mientras que pobreza se refiere al nivel de vida absoluto y relativo de una parte de la sociedad - los pobres- , marginación se refiere al grado de exclusión del desarrollo alcanzado, en que se encuentra un porcentaje de la población. El concepto de marginación social, de acuerdo a la metodología del Consejo Nacional de Población, a diferencia del de pobreza no encuentra graves problemas en cuanto a su determinación, pues los indicadores que se utilizan para su cuantificación están

¹⁰ Boltvinik, Julio, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en R. Cordera y C. Tello, en *La desigualdad en México*, Siglo XXI, 1984, pp. 17-63.

¹¹ Ver "Indicadores Socioeconómicos e índice de marginación municipal", CONAPO, México, 1990, pp.9-20.

claramente definidos y engloba a algunos de los utilizados para la cuantificación de la pobreza.

El recuperar los progresos que en materia de conceptos, métodos de evaluación y cuantificación se han realizado sobre la pobreza y marginación social constituye el mayor esfuerzo para saber quiénes son los que menos tienen en este país.

CAPITULO SEGUNDO
ENFOQUES METODOLÓGICOS PARA
EVALUAR LA POBREZA.

2.1 La curva de Lorenz

La curva de Lorenz es usada ampliamente para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, la tierra y la propiedad, también se emplea en demografía para determinar el grado de concentración territorial de la población.

Es un gráfico que permite obtener información sobre la manera desigual o, en ocasiones, igual en que se distribuye una característica en una población dada. De modo que permite comparar la magnitud de la concentración independientemente del tipo de unidades empleadas ya que éstas se expresan en valores relativos (porcentajes). La curva de Lorenz representa una distribución ideal cuando la característica estudiada se asigna de manera equitativa entre los diferentes estratos de la población.

Para su construcción, se procede de la siguiente manera en el caso de la distribución del ingreso: los hogares se agrupan en deciles, en forma ascendente, conforme al valor de su ingreso recibido.

Se puede construir la curva no obstante que los intervalos de las clases sean desiguales, o en el caso que se presenten intervalos abiertos en la primera y última clase, si se conoce el valor medio de los ingresos para dichas clases.

Se determinan los porcentajes de ingreso y hogares por cada decil y estos valores se acumulan para generar las diferentes distribuciones que se utilizarán para el trazo de la curva. En la gráfica 1, el eje horizontal, corresponde a los porcentajes acumulados de la población y el eje vertical, corresponde a los porcentajes acumulativos del ingreso. De manera que, con base en la intersección de los datos correspondientes a los

porcentajes acumulados de la población y del ingreso, se forma una curva denominada Curva de Lorenz¹².

Para determinar la desigualdad en la distribución del ingreso en la población se compara con una situación ideal de equidad, para lo cual se traza una diagonal que parte de cero en el cuadrado. En la medida en que la curva se aproxima a la diagonal, más equitativa será la distribución del ingreso, cuanto más se aleje la curva de la diagonal, más desigual será la distribución. Cambios en la distribución del ingreso significarán para algunos hogares aumento en su participación, en tanto que otros la verán reducida.

2.2 Coeficiente de Gini

En el análisis de la distribución del ingreso es importante conocer la manera en que éste se distribuye entre la población, dado un total de ingreso es necesario conocer las proporciones del mismo que poseen los diferentes grupos poblacionales. Una manera de interpretar la concentración del ingreso es el Índice de Gini, este coeficiente se calcula a partir de la curva de Lorenz¹³.

El índice de Gini se expresa como: $IG = \frac{\sum X_i (Y_i + 1) - \sum (X_i + 1) Y_i}{10000}$

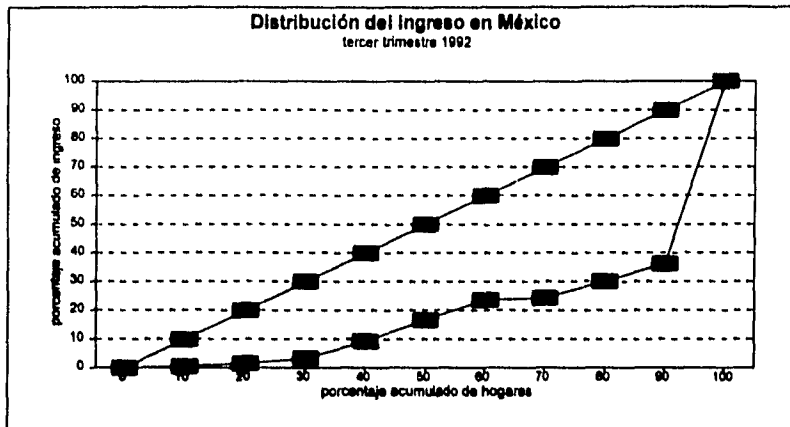
En donde **IG** representa el valor del Índice de Gini; **X_i** es el porcentaje acumulado de los hogares en el *i*-ésimo estrato mientras que **Y_i** representa el porcentaje de ingreso acumulado en el estrato *i*. Debido a que **X** e **Y** son porcentajes, cada producto resulta multiplicado dos veces por 100, por ello el numerador se divide entre 10000. La fórmula indica el área contenida entre la curva y la diagonal, una distribución equitativa,

¹² "La curva de Lorenz de una determinada distribución es la línea que une los puntos que relacionan los porcentajes acumulados de los hogares y sus respectivos porcentajes acumulados de ingreso", en Holguín, Quiñones, Fernando, "Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales", UNAM, México, 1984. pp.299-312.

¹³ "En la medida en que la distribución real del ingreso se aleja de la recta de igualdad, el valor del coeficiente de Gini se aproxima a 1 y esto significa que existe una alta concentración del ingreso en la población de estudio. Por el contrario cuando se observa coincidencia entre la curva teórica y la distribución empírica, se tiene equidad en la distribución del ingreso y el valor del Índice de Gini es igual a 0". INEGI. "Magnitud y evolución de la pobreza en México", México, 1993, p. 137.

dará un índice igual a cero; mientras que la distribución es cada vez más desigual, el índice se acerca más a uno.

Gráfica 1



"El coeficiente de Gini correspondiente a países con distribuciones muy desiguales de su ingreso se encuentra típicamente entre 0.5 y 0.7, mientras que en los países con distribuciones relativamente igualitarias es del orden de 0.2 y 0.3."¹⁴

Con base en la información de la encuesta ingreso- gasto de los hogares llevada a cabo por INEGI para el año de 1992, se realizó el cálculo de la curva de Lorenz (gráfica 1) y posteriormente el índice de Gini, se obtuvo como resultado un índice de 0.47 de concentración para México. Según lo mencionado arriba, éste índice refleja una distribución muy desigual del ingreso, puesto que queda en el rango de 0.5-0.7 de concentración del ingreso.

De manera que conforme a dicha información (cuadro 2), el 9.85 de los hogares con ingresos más bajos, reciben el 1.56 por ciento del ingreso total, mientras que el 28.5 por ciento de los hogares de mayor ingreso reciben el 69.7 por ciento del ingreso total.

¹⁴ Montek S. Ahluwalia, "Inequality, poverty..." op. cit., p. 12.

Cuadro 2

Distribución del ingreso trimestral por múltiplos del salario mínimo general (en mles de nuevos)								
Decil de Ingreso	Número de hogares	Ingreso	% hogares	Acumulados			Yi	Xi
				% ingreso	%	%		
0.00 a 1.00	811,525	680,142	4.55	0.54	4.55	0.54		
1.01 a 1.50	942,851	1,268,294	5.29	1.02	9.85	1.56	7.10	5.36
1.51 a 2.00	1,216,966	2,213,884	6.83	1.77	16.67	3.33	32.80	26.01
2.01 a 3.00	2,855,326	7,495,210	16.02	6.00	32.70	9.33	155.59	108.94
3.01 a 4.00	2,490,819	9,168,625	13.98	7.34	46.68	16.67	545.09	435.55
4.01 a 5.00	1,830,508	8,712,066	10.27	6.97	56.95	23.64	1103.60	949.35
5.01 a 6.00	1,519,656	892,126	8.53	0.71	65.48	24.36	1387.15	1548.12
6.01 a 7.00	1,070,406	7,398,464	6.01	5.92	71.48	30.28	1982.63	1741.19
7.01 a 8.00	942,404	7,511,145	5.29	6.01	76.77	36.29	2594.30	2324.66
8.01 y más	4,138,953	79,591,259	23.23	63.71	100.00	100.00	7677.28	3629.19
Total	17,819,414	124,931,215	100.00	100.00			15,485.54	10,768.36
I.G.	15,485.54	10,768.36	=	4,717.19	/	10,000	=	0.47

Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, tercer trimestre 1992

2.3 Curva de Kuznets.

La relación que se establece entre la distribución del ingreso y el desarrollo fue tema de estudio de Simon Kuznets, pionero en el análisis de los patrones de crecimiento. La hipótesis que plantea es que la distribución del ingreso sigue un patrón invertido en forma de "U" con desigualdad creciente al principio y decreciendo con el desarrollo.

"En este planteamiento se utiliza un análisis de regresión múltiple para estimar la relación entre el ingreso de diferentes grupos -de acuerdo a su nivel de ingreso- y determinadas variables que reflejan aspectos del proceso de desarrollo, los cuales influyen en la desigualdad del ingreso"¹⁵

En esta hipótesis, el Producto Nacional Bruto por habitante es una medida resumida del nivel de desarrollo y se incluye como una variable explicativa de las ecuaciones de regresión empleadas. Un estudio realizado por Banco Mundial dejó de manifiesto que la hipótesis de Kuznets se verifica en los países desarrollados, sin embargo, para los países del tercer mundo esta postura no resulta ya convincente.

¹⁵ Idem.

"... algunos países han experimentado tasas de crecimiento del PNB relativamente elevadas y han mejorado o por lo menos han mantenido constante la distribución del ingreso, en cambio, países como México, que han crecido con la misma rapidez, pero han experimentado un deterioro en la distribución de su ingreso."¹⁶

2.4 Banco Mundial

El Banco Mundial define a la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel mínimo de vida, en este sentido los ingresos y los gastos per cápita de las unidades familiares son una medida adecuada para medir el nivel de vida, siempre que incluya la producción y el consumo propio. Se complementa la medición de la pobreza basada en el consumo con otros indicadores como la nutrición, la esperanza de vida, la mortalidad en la niñez y la matrícula escolar. Todos los instrumentos de medición se relacionan con alguna norma, pero la manera más sencilla de medir la pobreza es expresar el número de personas pobres como proporción de la población.

Cuadro 3

Magnitud de la pobreza en los países en desarrollo.				
(Situación en 1985)				
Regiones del mundo	Pobres extremos		Pobres *	
	Total (millones)	%	Total (millones)	%
Total	963.0	100.0	1746.0	100.0
África al sur del Sahara.	120.0	12.5	180.0	10.3
Asia Oriental	120.0	12.5	280.0	16.0
China	80.0	8.3	210.0	12.0
Asia Meridional	300.0	31.2	520.0	29.8
India	250.0	26.0	420.0	24.1
Europa Oriental	3.0	0.3	6.0	0.3
Ote. Med. y Norte. África	40.0	4.2	60.0	3.4
AL y el Caribe	50.0	5.2	70.0	4.0

* Incluye a los extremadamente pobres.

Fuente: Informe sobre Pobreza de Banco Mundial y Naciones Unidas 1990.

¹⁶ Idem.

De acuerdo al cálculo realizado por el Banco la mayor pobreza se localizaba en Asia Meridional, seguida por India, Asia Oriental, China, Norte de África, América Latina y finalmente Europa Oriental (cuadro 3).

El Banco señala que en muchos países la pobreza tiene una dimensión regional, en este sentido la pobreza medida por los ingresos bajos suele alcanzar su peor nivel en las zonas rurales.

"Los pobres carecen por lo general de bienes, además de tener ingresos bajos, frecuentemente sufren de hambre y malnutrición, así como de enfermedades conexas, lo que socava su capacidad para trabajar, que suele ser su principal o único bien... los pobres rara vez son autosuficientes, se encuentran en industrias tradicionales que requieren escasa capacitación y poco capital y tienen una productividad laboral muy baja, sus productos están destinados al autoconsumo doméstico o la venta en el mercado local ."¹⁷

El Banco concluye que hay dos determinantes de la pobreza, el acceso a las oportunidades de obtención de ingresos y la capacidad para aprovechar tales oportunidades. En la medida en que las familias aseguren las posibilidades de trabajo, y sus miembros estén capacitados para acceder a ellos, entonces el nivel mínimo de vida estará asegurado. Sugiere que para medir los niveles de vida el consumo es un mejor indicador del bienestar que el ingreso, lo que se contrapone con el método indirecto para cuantificar a la pobreza.

2.5 O.N.U.- CEPAL

En América Latina a partir de la década de los setentas se han realizado una cantidad importante de investigaciones sobre la pobreza, que hacen uso de la información generada por las encuestas de hogares a partir de la aplicación del método de líneas de pobreza. Dicha metodología consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en cuenta su estructura por edad y sexo y las actividades que realizan los miembros del hogar, calorías y proteínas de una persona con base a

¹⁷ Banco Mundial, "La pobreza", en *Informe sobre...* op. cit., p.36.

las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)(cuadro 4).

De acuerdo a lo anterior "Se construye una canasta cuya composición cumple las necesidades de la población, considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. Al valor monetario de la canasta se le denomina Línea de la Pobreza Extrema, de manera que se obtienen los valores que se utilizan para determinar diversos niveles de carencia y de bienestar de la población"¹⁸

Los valores de la línea de la pobreza se modifican en la medida en que se cambian algunos de los parámetros que intervienen para su cálculo, por ejemplo, la variación en los precios relativos conduce a cambios en los patrones alimenticios, en la estructura por edad y sexo y el perfil ocupacional de la población dado el nivel promedio de proteínas y energías requeridos¹⁹.

Cuadro 4

Grupo Alimenticio	Canasta Básica Alimentaria, México 1992			
	Área Urbana	Área Rural		
	Consumo Percápita (grs/día)	Costo de la Canasta (pesos)	Consumo Percápita (grs/día)	Costo de la Canasta (pesos)
Cereales y derivados	284	861.06	370.3	739.9
Carnes	110.4	1786.11	105.1	1357.45
Leche y derivados	165.4	714.85	149.4	469.87
Huevo	45	198.32	45.1	148.49
Aceites y grasas	34	182.81	30	126.02
Tubérculos y raíces	46	163.29	32.1	89.68
Leguminosas	62	239.67	74	232.35
Verduras	103	331.34	93.5	225.78
Frutas	115.7	270.99	95.2	162.86
Azúcares	58	192.54	62	166.32
Alimentos procesados	15	146.85	9	73.08
Bebidas	125	510.68	105	366.56
Total	1163.5	5598.51	1170.7	4158.36

Fuente: Tomado de ONU-CEPAL-INEGI, "Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992", México 1993, pp. 108-109

¹⁸ ONU-CEPAL-INEGI, "Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992", México 1993, p.18.

¹⁹ "...se analizó la estructura de los hogares por área geográfica con el propósito de elaborar canastas alimenticias tanto para las áreas urbanas como rurales que toman en consideración las diferencias que se observan en la composición de la población por grupos de edad y sexos así como en la actividades ocupacionales predominantes en cada zona geográfica del país." ONU-CEPAL-INEGI " Magnitud y evolución..." op. cit., p. 26.

La estimación de la pobreza para el caso de México, en el trabajo de la ONU-CEPAL, la metodología consideró los siguientes temas: i) Estructura y costo de la canasta básica de alimentos, ii) Monto de los recursos necesarios para atender las necesidades no alimentarias y iii) El monto y la estructura del ingreso en las distintas zonas geográficas.

2.6 México

2.6.1 El análisis oficial.

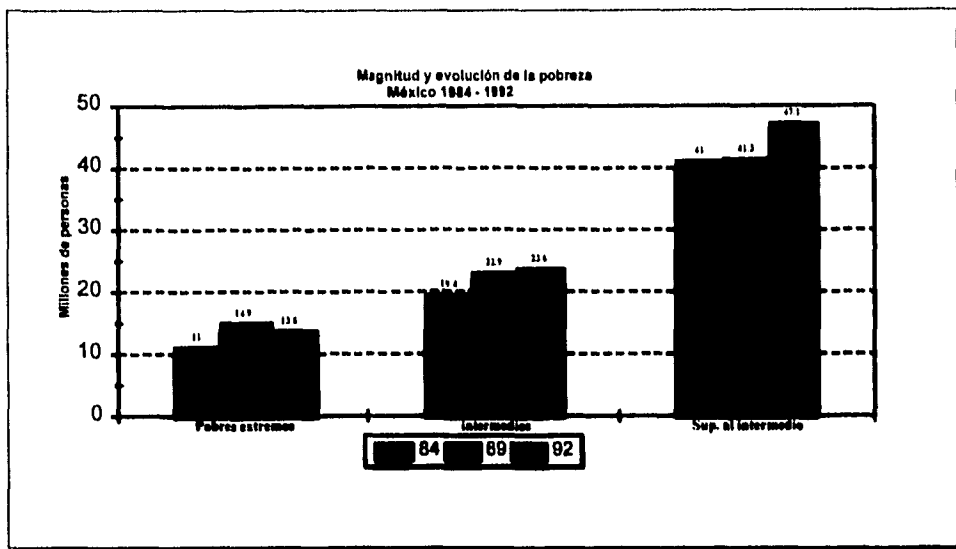
En México se ha aplicado la denominada línea de la pobreza extrema. El INEGI ha llevado a cabo en los últimos años, encuestas nacionales que proporcionan los elementos del ingreso y gasto de las familias mexicanas .

Según los datos oficiales en 1984 once millones de personas se encontraban en situaciones de pobreza extrema en tanto que para 1989 el número era de 14 millones de personas, y para 1992, la pobreza disminuyó, ya que se calculaban 13.5 millones de personas de pobres. Además se menciona que la población con un nivel de ingreso intermedio en 1984 era de 19.4 y en 1992 se incrementó a 23.6 millones de personas. Por su parte la población con ingresos superiores al intermedio pasó de 41.0 a 47.1 millones de personas entre 1984 y 1992 respectivamente.²⁰

Estas tendencias no corresponden con los estudios realizados por investigadores, que para el caso de México han concluido que el número de personas en pobreza extrema es mayor. La postura oficial argumenta que el número de mexicanos que ha satisfecho sus necesidades básicas ha aumentado así como sus ingresos en el periodo mencionado. No obstante para el periodo de 1984 a 1988 el salario mínimo real disminuyó, es importante destacar que el periodo se caracterizó por los niveles de inflación más altos, lo que necesariamente repercutió en el costo de la canasta básica alimentaria, que fue la utilizada para realizar el cálculo.

²⁰ ONU-CEPAL-INEGI. "Magnitud y evolución...", op. cit., p.111.

Grafica 2



Fuente: Tomado de ONU-CEPAL-INEGI "Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992", p.111.

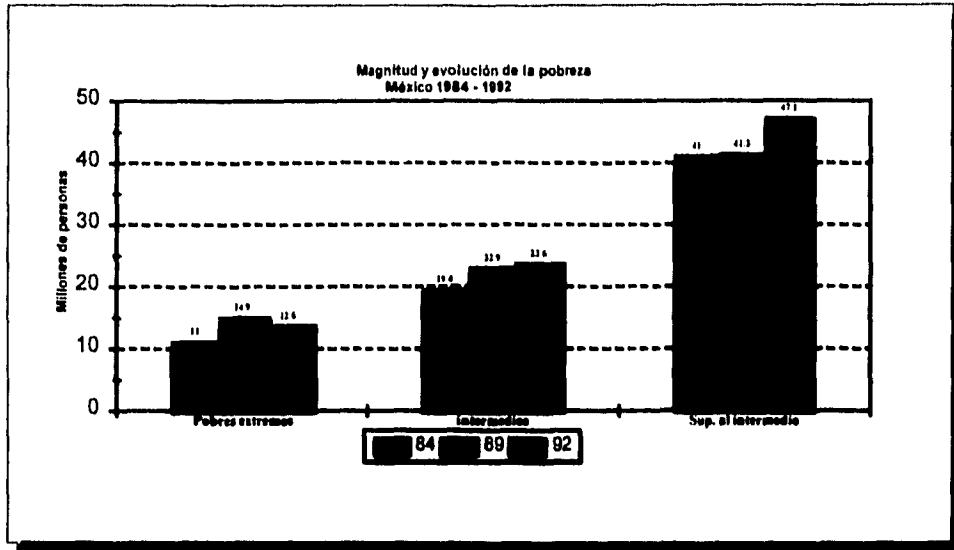
2.6.2 Investigaciones recientes sobre el tema.

Para medir la pobreza se emplean dos métodos: la Línea de la Pobreza (LP) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En la LP se requiere definir las necesidades básicas sus componentes, establecer una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) para cada hogar, y el cálculo del costo de dicha canasta. Dicho costo en términos monetarios representa la línea de la pobreza, y clasifica a todos los hogares cuyo ingreso o consumo no cubre ese costo, como pobres.

Una modalidad de la CNSE es la llamada Canasta Normativa Alimentaria (CNA), que consiste en definir una canasta, calcular su costo y considerar éste como la Línea de Indigencia o de pobreza extrema. Posteriormente se multiplica esta línea por un factor

Grafica 2



Fuente: Tomado de ONU-CEPAL-INEGI "Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992", p.111.

2.6.2 Investigaciones recientes sobre el tema.

Para medir la pobreza se emplean dos métodos: la Línea de la Pobreza (LP) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En la LP se requiere definir las necesidades básicas sus componentes, establecer una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) para cada hogar, y el cálculo del costo de dicha canasta. Dicho costo en términos monetarios representa la línea de la pobreza, y clasifica a todos los hogares cuyo ingreso o consumo no cubre ese costo, como pobres.

Una modalidad de la CNSE es la llamada Canasta Normativa Alimentaria (CNA), que consiste en definir una canasta, calcular su costo y considerar éste como la Línea de Indigencia o de pobreza extrema. Posteriormente se multiplica esta línea por un factor

(ponderado de acuerdo a la zona de que se trate, urbana o rural) para la obtención de la LP.

El método de las NBI define una serie de necesidades básicas de las personas y se seleccionan los indicadores que expresen el grado de satisfacción de cada necesidad, se fija un nivel mínimo para cada indicador debajo del cual una persona o un hogar se clasifica como pobre.

Julio Boltvinik,²¹ ha encontrado limitaciones a estos métodos, en el sentido en que señala que la Canasta Normativa Alimentaria no toma en cuenta el estado específico de satisfacción o no de las necesidades básicas.

Señala que el método procede como si la satisfacción de las necesidades dependiera únicamente del ingreso o del consumo privado y que se deben considerar como parte de éste el acceso a los servicios gubernamentales, el patrimonio propio acumulado, el tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo en el hogar.

Una segunda deficiencia consiste en que la definición de hogares indigentes no es aceptable debido a que no considera los elementos necesarios para la preparación de los alimentos, los gastos en transporte para acceder al lugar de trabajo, entre otras. Las deficiencias en las NBI están en función de que se limitan a variables captadas en los cuestionarios de censos de población y vivienda que reflejan mapas de pobreza, y quedan excluidas las necesidades como alimentación, salud, vestido y calzado.

Su análisis concluye que el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado, el de las NBI, lo hace en el de consumo público. De manera que la LP define poblaciones objetivo con ingresos insuficientes que requieren políticas salariales de empleo y de generación de ingreso, en tanto que las poblaciones identificadas por el método de las NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua, educación y

²¹ Boltvinik Julio, "Medición de la pobreza en América Latina", en revista *Comercio Exterior*, México, 1991.

otras. Se señala que ambas medidas son complementarias en cualquier estudio que se haga sobre la pobreza.

El trabajo de **Santiago Levy**,²² se ocupa de la pobreza en México, comienza por señalar las principales características que condicionan a los pobres, menciona las diferencias entre pobreza y desigualdad y establece, también, la condición de pobreza y pobreza extrema. Define a la población pobre como un condición relativa en tanto que los extremadamente pobres como en una condición absoluta.

Realiza su análisis a partir de determinar la línea de la pobreza extrema, mencionando las deficiencias en la utilización del nivel de nutrición como referencia para medir la pobreza extrema, señala también las dificultades para conciliar información incompatible de la desnutrición en México. De acuerdo a lo anterior propone que, para medir la pobreza se requiere i) determinar una línea de pobreza, en la que se pueden emplear dos métodos: en el primero se utiliza un sólo indicador, para el segundo una lista de bienes que se consideren esenciales y ii) agregar el nivel de pobreza de los individuos. Este autor propone índices de pobreza, estableciendo una medición de las líneas de la pobreza en términos monetarios.

El ingreso mínimo que se requiere para que un hogar pueda adquirir suficientes alimentos para evitar la desnutrición, lo define como la línea monetaria de la pobreza extrema, y al costo de los satisfactores adicionales a los incluidos anteriormente lo caracteriza como la línea monetaria de pobreza moderada.

Este autor estima que el número de pobres extremos con base en la encuesta ingreso gasto de 1984, era como máximo el 19 por ciento de la población, también concluyó que el mayor número de extremadamente pobres son de origen rural y con familias numerosas.

²² Véase Levy Santiago, "La pobreza", op. cit., pp. 3-18.

Hay, en este estudio, tres determinantes principales de la pobreza: las políticas gubernamentales que discriminan a los pobres, dos, el sesgo urbano y tres, la inestabilidad macroeconómica.

La investigación de **Hernández Laos**,²³ reconoce como su unidad de análisis el hogar y parte de una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) que incluye alimentación, salud, vivienda, higiene, cultura, recreación, transporte, vestido, calzado, y otras. Su costo monetario se calculó a precios al consumidor de ese año. Los rubros de alimentación, salud, vivienda e higiene forman la Canasta Submínima (CSM), su costo determina la línea de la pobreza extrema. Señala que las encuestas de ingreso y gastos de los hogares deben de ser compatibles y ajustadas a las magnitudes agregadas en las Cuentas Nacionales.

Ubica los hogares nacionales de acuerdo al grado de satisfacción de sus necesidades esenciales de la siguiente manera: son hogares en pobreza extrema los que no cubren con su ingreso el costo monetario de la CSM; a los hogares pobres cuando su ingreso no cubre el costo de la CNSE; son considerados como hogares de estratos medios a aquellos cuyo ingreso cubre entre 1 y 2 veces el costo de CNSE; y como ricos aquéllos cuyos ingresos exceden 2 veces el costo monetario de la CNSE.

Cuadro 5

Concepto	1963	1968	1977	1981	1984	1988
Con base en el ingreso						
Pobres Extremos	64.2	61.1	53.3	53.7	54.8	56.8
Pobres	55.2	50	37.4	36.0	38.2	37.6
Con base en el consumo						
Pobres Extremos	55.2	60.0	50.8	50.0	51.1	51.8
Pobres	46.2	47.6	33.2	33.1	34.2	34.6
Fuente: Tomado de Hernández Laos Enrique, "Crecimiento económico y pobreza en México", UNAM, México 1992, p.130						

²³ Vease Hernández Laos, Enrique, "Crecimiento económico y pobreza en México", op. cit.

El cálculo de Hernández Laos muestra que el número de pobres y pobres extremos resultan ser de un número mayor cuando se realiza con base en el ingreso, únicamente en 1977 se da una disminución en la población pobre, pero la tendencia a partir de ahí es creciente. Se debe destacar que los datos de su investigación arrojan porcentajes superiores al 50 por ciento de pobres extremos en México, ello sin duda se contrapone a los resultados oficiales.

Otra perspectiva ofrece el trabajo de **Nora Lustig**,²⁴ aunque su trabajo no hace referencia a la pobreza, sí realiza un análisis de las encuestas ingreso gasto en que están basadas la mayoría de investigaciones sobre el problema de la pobreza.

En las encuestas para México, señala, existe diferencia entre los datos de ingreso y consumo captados por éstas y las Cuentas Nacionales, estas diferencias se localizan en el diseño muestral, en la organización de campo, en la composición de las muestras de los hogares, en las técnicas de investigación de los ingresos y en el tratamiento de la falta de respuesta.

Las metodologías antes expuestas dan resultados distintos, en la cuantificación de los pobres, por lo que para los fines de esta investigación se utilizará la categoría marginación social, en la medida en que ésta valora las dimensiones de las formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población total no participante de bienes y servicios del que en forma general disfruta la población de un país.

Además la marginación social, de acuerdo a la metodología del Consejo Nacional de Población, permite contar con un análisis en el ámbito municipal, lo que servirá de soporte para este trabajo, y se describe en el siguiente capítulo.

²⁴ Vease Lustig Nora, "La desigual distribución del ingreso y de la riqueza", El Colegio de México, 1982.

CAPITULO TERCERO
DETERMINACIÓN DE LA MARGINACION
A NIVEL MUNICIPAL

3.1. La Metodología del Consejo Nacional de Población

La marginación ha sido preocupación y tema de estudio en México como resultado de las desigualdades sociales y la exclusión de grupos de población²⁵.

Un trabajo amplio sobre el tema lo elabora el Consejo Nacional de Población en su investigación "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990", en el se recopila la información del XI Censo General de Población y Vivienda, que llevo a cabo el INEGI.

Uno de los principales resultados de este trabajo es el de determinar un índice y grado de marginación para cada municipio del país en la medida en que éstos cubren o no, las cantidades y cualidades que se consideran mínimos de bienestar en relación al nivel de desarrollo alcanzado por el país.

"El índice es una medida que valora dimensiones estructurales de la marginación social en México; identifica nueve de sus formas y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población total no participante del disfrute de bienes y servicios accesibles a los ciudadanos no marginados"²⁶.

El índice permite un análisis comparativo del impacto global de las carencias que tiene cada uno de los municipios, los cuales son agrupados por el grado de intensidad en cuatro dimensiones o planos de exclusión social. De esta forma es posible examinar lo relacionado con las condiciones de vivienda, nivel de educación, ingresos monetarios y ubicación geográfica de la población.

²⁵ "El concepto de marginalidad, utilizado para describir y explicar la pobreza..., la presenta como la persistencia en la sociedad de configuraciones culturales y sociopolíticas tradicionales en oposición a procesos de modernización..., a los cuales los marginales no logran penetrar", Germani Gino, "El concepto de marginalidad", en Ricardo Perez-Luco, revista *Economía Informa*, abril 1985, p.7.

²⁶ CONAPO, "Indicadores Socioeconómicos...", op. cit., p.23.

3.1.1. Determinación de los indicadores

Se ha procedido a dimensionar la marginación de esta manera:

a) Vivienda. Se considera marginada o no participante a la población que ocupa viviendas de tamaño inadecuado a sus necesidades, que carecen de condiciones materiales socialmente mínimas o de acceso a los servicios públicos.

Los indicadores son: i) porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, ii) porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje, iii) porcentaje de viviendas con piso de tierra, iv) porcentaje de viviendas sin energía eléctrica, v) porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.

b) Ingreso monetario. La capacidad adquisitiva de los ingresos constituye una de las formas más significativas de marginación social, pues impide el acceso a un nivel de vida digno. Ingresos monetarios de hasta dos salarios mínimos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares. El objetivo es identificar las diferencias en el nivel de ingreso y no abundar sobre la distribución del mismo. El indicador es i) Porcentaje de la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos

c) Educación. Le mayor intensidad de la marginación social deriva de la falta de participación en el sistema educativo, se registra la población que carece de esos conocimientos en los niveles básicos de la enseñanza. Los indicadores son i). Porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta, ii) Porcentaje de la población de 15 años y más sin primaria completa.

d) Distribución de la población. La población que radica en localidades pequeñas y dispersas está expuesta a padecer con mayor frecuencia la privación de las condiciones materiales mínimas de bienestar, el indicador es i) Porcentaje de población que vive en localidades de menos de 5 000 habitantes.

3.1.2. Cálculo de indicadores

Para la construcción del índice de marginación, la información que se utilizó fueron los resultados definitivos del INEGI. Por el grado de desagregación de los datos se construyeron indicadores a nivel municipal que sirvieron para determinar el grado de marginación y su relación con los demás municipios.

La construcción de los nueve indicadores a nivel municipal consistió, primero, en identificar los cuadros que contienen la información básica y segundo, se procede a su cálculo.

A continuación se describe la construcción de los nueve indicadores.

Indicador 1: Porcentaje de población analfabeta. Para cada municipio, se toma el total de población analfabeta y dividirlo entre la población de 15 años y más, menos los que no especifican su condición de analfabetismo.

$$\text{IND1} = \frac{\text{Pa}}{\text{P15t} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: **Pa**, es la población total,
P15t, es la población de 15 años y más, y
N.E., son los que no especifican su condición de analfabetismo.

Indicador 2: Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa. Se obtiene sumando la población sin instrucción primaria, hasta la que aprobo el 5° grado de primaria, para cada grupo de edad, desde el grupo de 15 a 19 años, hasta el de 65 y más

$$\text{IND2} = \frac{\text{Pa}}{\text{P15} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: **Pa**, es la población de 15 años sin primaria completa,
P15t, es la población de 15 años y más, y
N.E., son los que no especifican su nivel de instrucción.

Indicador 3: Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje ni excusado. Ocupantes en viviendas que no disponen de excusado ni drenaje y dividirlo entre el total de ocupantes, menos el número que no especifican si disponen de drenaje y/o excusado.

$$\text{IND3} = \frac{\text{Pa}}{\text{Ot} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: **Osed**, es el total de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado,
Ot, es el total de ocupantes en viviendas particulares, y
N.E., total de ocupantes en viviendas que no especifican si disponen de drenaje y excusado.

Indicador 4: Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica. Ocupantes en viviendas que no disponen de energía eléctrica y dividirlo entre el total de viviendas particulares.

$$\text{IND4} = \frac{\text{Osee}}{\text{Ot}} \times 100$$

Donde: **Osee**, es el total de ocupantes en viviendas que no disponen de energía eléctrica,

Ot, es el total de ocupantes en viviendas particulares.

Indicador 5: Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada. Número de ocupantes en vivienda que no disponen de agua entubada y dividirlo entre el total de ocupantes en viviendas particulares menos el total de los que no especifican.

$$\text{IND5} = \frac{\text{Osa}}{\text{Ot} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: **Osa**, es el total de ocupantes en viviendas que no disponen de agua entubada,

Ot, es el total de ocupantes en viviendas particulares,

N.E., total de ocupantes en viviendas que no especifican si disponen de agua entubada,

Indicador 6: Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento

Se deberá sumar, para las viviendas con sólo un cuarto dormitorio, las viviendas con 3 y más ocupantes; para las viviendas con 2 cuartos dormitorios, la viviendas con 5 y más ocupantes, para las viviendas con 3 y 4 dormitorios las viviendas con 7 y más ocupantes, se divide entre el total de viviendas particulares menos las que no especificaron el número de cuartos dormitorios.

$$\text{IND6} = \frac{\text{H}}{\text{V} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: **H**, es el total de viviendas con algún nivel de hacinamiento,

V, es el total de viviendas particulares,

N.E., total de viviendas donde no especifican el número de dormitorios.

Indicador 7: Porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra

Al número de ocupantes en viviendas con piso de tierra dividirlo entre la resta del número total de ocupantes menos el número de ocupantes en vivienda que no especifican el material del piso.

$$\text{IND 7} = \frac{\text{Opt}}{\text{Ot} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: **Opt**, es el total de ocupantes en viviendas con piso de tierra,
Ot, es el total de ocupantes en viviendas particulares,
N.E., total de viviendas donde no especifican el material del piso

Indicador 8: Porcentaje de la población en localidades de menos de 5,000 habitantes.

Se suma la población de las localidades que tienen menos de 5,000 habitantes y se divide entre la población total.

$$\text{IND 8} = \frac{\text{L}}{\text{Pt}} \times 100$$

Donde: **L**, es la población total en localidades con menos de 5,000 habitantes,
Pt, es la población total,

Indicador 9: Porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos.

Calcular el total de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos o que no tiene ingresos y dividirlo entre la población total ocupada.

$$\text{IND9} = \frac{\text{Psm} < 2}{\text{Po}} \times 100$$

Donde: **Psm < 2**, es la población total ocupada que percibe hasta 2 salarios mínimos,
Pt, es la población total ocupada.

3.2. Construcción del índice de marginación

Una vez calculados los nueve indicadores socioeconómicos que permiten medir la intensidad que la marginación alcanza en cada una de sus formas, es necesario construir a partir de ellos, un indicador resumen que de cuenta de manera unidimensional, de la intensidad del fenómeno. Mediante la aplicación de un método estadístico llamado Método de Componentes Principales se procede a encontrar una función que refleje la información que aportan en su conjunto las variables originales. En este sentido se deberá obtener la relación que existe entre las variables involucradas y una medida de la participación de las mismas en el fenómeno de marginación.

El método de Componentes Principales permite representar las relaciones existentes en un conjunto de variables correlacionadas, mediante un número significativamente menor de variables independientes entre sí ²⁷.

Se pretende construir una variable única IM que sea la combinación lineal de los nueve indicadores socioeconómicos IND1, IND 2, ..., IND 9, que explique la mayor proporción de la varianza de los datos. Se trata de construir el vector: $IM =$ en cuyas entradas se encuentra el valor del indicador resumen para los 2403 municipios a partir de los vectores $IND_j =$ en cuyas entradas se encuentra el valor que toma el indicador j para cada municipio $1, 2, \dots, 9$. Donde $a_ = (a_1, a_2, \dots, a_9)$ vector de coeficientes, mediante la fórmula: $IM = a_1 IND_1 + a_2 IND_2 + \dots + a_9 IND_9$

La varianza de IM ($Var(IM)$) se expresa como: $Var (IM) = a S a'$

Donde S es la matriz de varianza y covarianza de los nueve indicadores $a_$ es el vector de coeficientes que multiplican a los valores de las variables y a' es su transpuesto. Así, la varianza de la nueva variable retoma los valores de la matriz de covarianzas de las variables originales.

El objetivo de la técnica es encontrar los valores del vector $a_$ que maximicen la varianza del índice IM. De manera que $a_$ toma los valores de lo que se conoce como

²⁷ Véase: Pla, Laura E., "Análisis multivariado: método de componentes principales", Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1986, pp. 3-40.

el primer vector característico de la matriz de covarianza, de ahí el nombre de Componente Principal ²⁸. Este procedimiento garantiza que la varianza de cualquier otra combinación lineal es menor o igual a la encontrada, es decir, que no existe otra combinación lineal que mejore la función en términos de varianza explicada.

La varianza es una medida de dispersión de los datos, a mayor varianza explicada mayor diferenciación entre los datos y mayor cantidad de información aportada por el índice de marginación (IM). En el primer paso de la aplicación del método se estandarizaron las variables originales y se calculó la matriz de correlación existente entre las mismas (cuadro 6).

Cuadro 6

Matriz de correlación existente entre los nueve indicadores										
INDICE 1_/		IND1	IND2	IND3	IND4	IND5	IND6	IND7	IND8	IND9
IND1	ANALFA	1.0000	0.8330	0.6641	0.5810	0.5435	0.6587	0.7839	0.4184	0.5580
IND2	SINPRIM	0.8330	1.0000	0.7008	0.5815	0.5625	0.6215	0.7457	0.6151	0.6601
IND3	SINEXDRE	0.6641	0.7008	1.0000	0.5026	0.5820	0.5842	0.6486	0.5375	0.5835
IND4	SINELEC	0.5810	0.5815	0.5026	1.0000	0.6065	0.4343	0.6374	0.3836	0.3738
IND5	SINAGUA	0.5435	0.5625	0.5820	0.6065	1.0000	0.5082	0.5784	0.3816	0.4320
IND6	HACINA	0.6587	0.6215	0.5842	0.4343	0.5082	1.0000	0.6553	0.3209	0.5738
IND7	PISOTIER	0.7839	0.7457	0.6486	0.6374	0.5784	0.6553	1.0000	0.5016	0.6294
IND8	LOC 5000	0.4184	0.6151	0.5375	0.3836	0.3816	0.3209	0.5016	1.0000	0.5767
IND9	INGRESO	0.5580	0.6601	0.5835	0.3738	0.4320	0.5738	0.6294	0.5767	1.0000

Fuente: tomado de CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal

1_/ Los nombres de los indicadores aparecen en las páginas 87 a 91 del Anexo

Los coeficientes de correlación encontrados entre cada indicador y el índice de marginación son: IND1 ANALFA 0.86376, IND2 SINPRIM 0.89839, IND3 SINEXDRE 0.82121, IND4 SINELEC 0.71487, IND5 SINAGUA 0.72691, IND6 HACINA 0.75938, IND7 PISOTIER 0.87867, IND8 LOC 5000 0.65567, IND9 INGRESO 0.75809

Los valores del vector de ponderadores o puntajes (a_j), que permiten calcular el valor que el índice de marginación adopta en cada uno de los municipios son:

²⁸ Venise: Pla, Laura E., "Análisis multivariado...", op. cit., pp. 3-40.

$a_1 = 0.15369$, $a_2 = 0.15985$, $a_3 = 0.14612$, $a_4 = 0.12720$, $a_5 = 0.12934$, $a_6 = 0.13512$,
 $a_7 = 0.15634$, $a_8 = 0.11665$, $a_9 = 0.13489$.

La ventaja de construir el Índice con la Primera Componente Principal es que la magnitud de ese valor posibilita establecer un orden absoluto de los municipios ya que se cuenta con una medida con tipo de escala de intervalo. Una vez ordenados los municipios de acuerdo a su índice de marginación, se agrupan a los municipios que por el valor de sus Índices sean considerados semejantes entre sí.

A través de la función de densidad el Índice se dividió en cinco estratos, su rango de variación va de -2.67812 a 2.76549. Mediante la definición cuatro puntos de corte se determinan los cinco grados de marginación. De manera que un municipio se considera de marginación:

MUY BAJA si su IM está en el intervalo (-2.67812, -1.58950)

BAJA si su IM está en el intervalo (-1.58950, -0.50461)

MEDIA si su IM está en el intervalo (-0.50461, 0.04150)

ALTA si su IM está en el intervalo (0.04150, 1.13059)

MUY ALTA si su IM está en el intervalo (1.13059, 2.76549)

La metodología descrita da como resultado la obtención de los índices y grados de marginación para todos los municipios del país, resultados sin duda importantes para cualquier acción encaminada a superar la marginación social.

Con el grado de marginación, se puede establecer que de los 2403 municipios del país, 341 (14.2%) tienen un grado muy alto de marginación, 812 (33.8%) un grado alto de marginación, 462 (19.2%) marginación media, 656 (27.3) marginación baja y 132 (5.5%) muy baja.

De forma general se pueden señalar diferencias, ya que estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Morelos, Sonora, y el D.F., no tienen municipios con marginación alta o muy alta. Por su parte, los cuatro municipios de Baja California son de marginación muy baja y los municipios de Campeche y Guerrero no entran en esta categoría. Mientras que Chiapas y Oaxaca tienen 94 y 431 municipios respectivamente con grados de marginación alta y muy alta. (cuadro 7).

Cuadro 7

Distribución de municipios por entidad, según grado de marginación						
ESTADO	MUY BAJA	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA	TOTAL
Total	132	656	462	812	341	2403
PORCENTAJE	5.5	27.3	19.2	33.8	14.2	100.0
AGUASCALIENTES	1	6	2	0	0	9
BAJACALIFORNIA	4	0	0	0	0	4
BAJACALIFORNIA SUR	1	3	0	0	0	4
CAMPECHE	0	2	5	2	0	9
COAHUILA	9	21	8	0	0	38
COLIMA	3	6	1	0	0	10
CHIAPAS	0	5	12	56	38	111
CHIHUAHUA	9	35	8	11	4	67
DISTRITO FEDERAL	14	2	0	0	0	16
DURANGO	1	17	11	7	3	39
GUANAJUATO	1	15	18	10	2	46
GUERRERO	0	8	8	33	26	75
HIDALGO	3	23	15	31	12	84
JALISCO	7	78	24	14	1	124
MEXICO	16	58	15	32	0	121
MICHOACAN	1	53	39	19	1	113
MORELOS	3	18	12	0	0	33
NAYARIT	1	16	0	2	1	20
NUEVO LEON	12	31	3	5	0	51
OAXACA	4	52	83	263	168	570
PUEBLA	1	22	53	105	36	217
QUERETARO	1	4	3	9	1	18
QUINTANA ROO	1	3	2	1	0	7
SAN LUIS POTOSI	2	8	13	28	5	56
SINALOA	1	10	4	3	0	18
SONORA	15	50	5	0	0	70
TABASCO	1	6	9	1	0	17
TAMAULIPAS	8	12	12	11	0	43
TLAXCALA	3	29	11	1	0	44
VERACRUZ	7	29	41	89	41	207
YUCATAN	1	11	24	68	2	106
ZACATECAS	1	23	21	11	0	56

Fuente: tomado de CONAPO, Indicadores Socioeconomicos e indice de Marginación

**CAPITULO CUARTO
ALCANCES DEL PROGRAMA FONDOS MUNICIPALES
DE SOLIDARIDAD EN EL COMBATE A LA
MARGINACION SOCIAL**

4.1. El contexto de crisis en los ochentas.

Entre 1982 y 1987, el gobierno emprendió contra la crisis, una estrategia de política económica que se basó en el ajuste de las finanzas públicas; se venden y desincorporan empresas paraestatales, se reducen las estructuras administrativas del gobierno federal con la finalidad de reducir costos financieros y cargas burocráticas, y con ello reducir el déficit público que era uno de los factores del endeudamiento público y de la inflación. Como resultado de esos ajustes, durante estos años, los salarios reales cayeron, se agravó el desempleo y también disminuyó la inversión en infraestructura y programas sociales. (cuadro 8)

Cuadro 8

Producto Interno Bruto, Inflación, Sal. Min., y Gasto Público				
1980-1989				
Año	PIB tasa de crec. anual	Inflación	Salario mínimo real 1982=100	Gasto Público crec. % real
1980	8.3	29.8	-	-
1981	7.9	28.7	-	-
1982	-0.6	98.8	100	-8.0
1983	-5.2	80.8	71.3	-17.3
1984	3.6	59.2	67.3	0.8
1985	2.7	63.7	66.0	-6.1
1986	-3.5	105.7	59.0	-13.3
1987	1.7	159.2	55.4	-0.5
1988	1.3	51.6	48.3	-10.3
1989	3.1	19.7	50.8	0.4

Fuente: Banco de México, y Comisión Nacional de Salarios Mínimos

Lo anterior como consecuencia de la crisis y los posteriores programas de ajuste.

"La caída en los salarios reales fue consecuencia ineludible del programa de estabilización y desempeñó la doble función de permitir una mayor competitividad de las exportaciones en los sectores intensivos en mano de obra y promover la industria maquiladora además de consolidar la contracción de la demanda. Entre 1982 y 1987 el salario mínimo se redujo en 44.6% en términos reales..."²⁹.

Sin embargo, pese a los intentos para la estabilización económica, el impacto que el control macroeconómico tuvo en la población en general y sobre todo en los estratos más pobres, demandaban medidas amplias para que se recuperara la credibilidad en la capacidad del gobierno federal.

En 1987 se instrumenta el Pacto de Solidaridad Económica en un intento por frenar la espiral inflacionaria. Se trata de un compromiso conjunto entre el gobierno, empresarios, obreros y campesinos. El pacto fue una medida de estabilización cuyos objetivos fueron:

1. Sostener el compromiso de corregir las finanzas públicas a través de reducir el tamaño del sector público y privatizar empresas no estratégicas manejadas por el Estado.
2. Aplicar una política monetaria restrictiva, la expansión del crédito debía darse sólo como respuesta a la reactivación del crecimiento.
3. Corrección de la inercia salarial, pasar de contratos cortos con indización completa ex-post, hacia contratos de mayor duración definidos con una inflación anticipada.
4. Concertación de precios en sectores líderes, se fijan los precios de los insumos privados y los de los sectores líderes. La competencia interna y el control de la demanda agregada permiten reducir la inflación en el resto de los bienes internos.
5. Apertura comercial que ayudara a disminuir el costo de los bienes intermedios.
6. Control de la inflación y la negociación de precios líderes en lugar de la congelación total de precios.

²⁹ Aspe Armella, Pedro, "Estabilización macroeconómica y cambio estructural", en *México, auge, crisis y ajuste*, F.C.E., México 1992, p. 78.

7. Adoptar medidas basadas en los controles de precios negociados para evitar la especulación y la acumulación de inventarios.

Este programa sufrió modificaciones, con el cambio de régimen los términos del pacto se modificaron pero mantuvo como finalidad, la reducción de la inflación en un marco de concertación, y continuó operando hasta fines de 1994 como Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. La intención fue, una vez reducida la inflación, recuperar la capacidad del crecimiento económico.

Si bien el pacto fue una medida para la estabilidad económica, se necesitaba un programa que diera como respuesta, en el corto plazo, un mejor nivel de vida para la población en condiciones de pobreza y marginación social. Todos los programas de ajuste para superar la crisis implicaban un alto costo social que se veía reflejado en los topes salariales, el control de la inflación, la austeridad en el gasto público que en mayor medida afectaba a los trabajadores del campo y la ciudad, desempleados y a los pobres³⁰.

4.2 El Programa Nacional de Solidaridad

En septiembre de 1988 se crea el Programa Nacional de Solidaridad, como el instrumento que en el corto plazo enfrentaría los problemas de pobreza extrema de la población.

"El programa Nacional de Solidaridad se concibe como un instrumento de redistribución del ingreso con una denominada orientación social bajo esquemas diferenciales de financiamiento que permitan favorecer a los sectores menos protegidos y atacar frontalmente a la pobreza, beneficiando a quien menos tiene"³¹

Al mismo tiempo se trata de reorientar el gasto social del gobierno federal, revertir los rezagos más graves y crear las condiciones para el mejoramiento de las condiciones

³⁰ "Alrededor del 50 por ciento de los hogares del país no alcanza a cubrir, con sus ingresos el costo de las necesidades básicas. Más del 18 por ciento de la población registra condiciones de pobreza extrema, dicha población se encuentra principalmente en zonas rurales de baja productividad agrícola, en núcleos indígenas y zonas urbanas y suburbanas de las grandes ciudades", Rojas, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad", en revista Administración Pública del INAP, mayo 1989, México, p. 16.

³¹ "Manual Unico de Operación del Ramo XXVI", SPP, enero 1990, p. 15.

de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de la población de las colonias populares. Puede decirse que es a partir de 1988, cuando el Estado reconoce la gravedad de la pobreza, ya que un gran número de mexicanos viven en esas condiciones, y la importancia que representa su intervención para resolver la situación de la población pobre³².

Si bien el gasto en desarrollo social, como porcentaje del gasto de gobierno federal, se vio incrementado entre 1988 y 1993, este sector está formado por los subsectores de Educación, Salud y Laboral, Desarrollo urbano y ecología y finalmente por Solidaridad y desarrollo regional. Este último es la fuente de recursos del PRONASOL, de tal forma que los recursos de este programa, respecto al total en desarrollo social no supera el siete por ciento durante el periodo mencionado. (cuadro 9)

Cuadro 9

Producto Interno Bruto, Gasto del Gobierno Federal, Gasto Desarrollo Social, y del subsector Solidaridad 1980-1993							
AÑO	PIB millones de nuevos pesos	Gasto del Gob. Federal	Gasto del Gob. fed. % del PIB	Sector Desarrollo Social	Sector Soc. % del Gasto Federal	Subsector Solidaridad	Subsector Sold. % Sector Soc.
1980	4470.0	816.5	18.3	360.1	44.1	n.d.	
1981	6127.7	1339.6	21.9	562.9	42.0	n.d.	
1982	9797.7	2870.9	29.3	894.4	31.2	n.d.	
1983	17878.7	4684.3	26.2	1190.0	25.4	84.1	7.1
1984	29471.5	7037.3	23.9	1974.1	28.1	184.5	9.3
1985	47391.7	11684.0	24.7	3290.5	28.2	232.2	7.1
1986	79191.4	22726.6	28.7	5271.2	23.2	471.9	9.0
1987	193311.6	60517.3	31.3	11995.7	19.8	553.4	4.6
1988	390451.3	108363.0	27.8	23727.1	21.9	944.9	4.0
1989	507618.0	117212.9	23.1	31332.3	26.7	1306.4	4.2
1990	686405.7	139209.9	20.3	44416.2	31.9	2809.8	6.3
1991	865165.7	147375.1	17.0	66722.1	45.3	4349.2	6.5
1992	1019155.9	168639.7	16.5	88012.4	52.2	6055.3	6.9
1993	1122928.0	188422.6	16.8	106986.7	56.8	7354	6.9

Fuente: Cálculo con datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Cuenta de la Hacienda Pública Nacional

³² "Dado el carácter estratégico del combate a la pobreza el Estado mexicano ha venido asignando montos crecientes e importantes de recursos presupuestales destinados a fortalecer la inversión social" Ver "Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992," ONU-CEPAL, INEGI, México, 1993., p. 17.

De acuerdo al discurso oficial, el PRONASOL constituyó desde su inicio en el eje de la política social para el combate a la pobreza, sin embargo el monto de recursos canalizados a dicha estrategia en ningún año representó el uno por ciento del Producto Interno Bruto.

Sus objetivos fueron la creación de condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades, desarrollo de las capacidades de la población y la apertura de espacios a la participación organizada de las comunidades, para ello era necesario apoyar a la población más vulnerable, elevando la cantidad de los programas institucionales de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo e infraestructura social y urbana, con la participación de los sectores social, privado y de las comunidades.

Para dar cumplimiento con sus objetivos el Programa se estructuró en tres líneas de acción: i) Solidaridad para el bienestar social, para el desarrollo comunitario con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda y educación,

ii) Solidaridad para la producción, para promover capacidades productivas de las comunidades, con apoyo financiero y técnico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas,

iii) Solidaridad para el desarrollo regional, para integrar a las comunidades al desarrollo de las regiones, con el mejoramiento de las vías de comunicación, promoción de la urbanización y fortalecimiento de la gestión municipal. Mediante algunos programas y proyectos se atendieron necesidades de las comunidades, en tanto que otras generaron alternativas económicas para el corto plazo.

Entre 1989 a 1994 el gasto ejercido por Solidaridad fue de 51 mil 818.7 millones de nuevos pesos, de los cuales los recursos federales fueron 34 mil 587.5 millones de nuevos pesos (66.7%), los restantes 17 mil 231.2 millones de nuevos pesos fueron

aportados por los estados y municipios (33.3%). En dicho periodo en total se realizaron 523 mil obras en las comunidades, en las cuales la inversión en bienestar social fue de 27 mil 147.3 millones de nuevos pesos (52%), se destinaron 7 mil 817.7 millones en la vertiente productiva (20%), para desarrollo regional 10 mil 450.4 millones de nuevos pesos (20%) y 6 mil 403.3 millones fueron de acciones de apoyo (12%) (cuadro 10)

Cuadro 10

Principales programas de Solidaridad, 1989-1994					
(miles de nuevos pesos)					
Programas Solidaridad	Total	Federal	% total	Estatal	% total
Gasto Total	51,818,693.1	34,587,530.5	100.0	17,231,162.6	100.0
Bienestar Social	27,147,349.7	16,729,782.7	48.37	10,417,567.0	60.46
Proyectos Productivos	7,817,606.8	6,252,187.8	18.08	1,565,419.0	9.08
Desarrollo Regional	10,450,459.7	6,627,664.5	19.16	3,822,795.2	22.19
Otros Programas	6,403,276.9	4,977,895.5	14.39	1,425,381.4	8.27
Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, Cuenta de la Hacienda Pública Federal					

Incorporar a los gobiernos de los estados y a la propia población beneficiada, era un intento por sumar, más que esfuerzos, los recursos necesarios para cumplir con las expectativas que la población se formó una vez que se había dado el despliegue publicitario sobre el Programa.

Los resultados del PRONASOL pueden evaluarse desde distintos enfoques, el político ha sido ampliamente criticado y documentado tanto en el ámbito académico como en el periodístico. Por otro lado, en su intento por disminuir la marginación social, puede decirse que sus logros son importantes, la inversión en infraestructura como los caminos rurales, la energía eléctrica, la rehabilitación de escuelas y hospitales, entre otros, ha posibilitado mejorar la calidad de vida de grupos de población que se habían mantenido históricamente en condiciones de marginación.

En un esfuerzo por ampliar los objetivos, obtener mayor cobertura en la atención a las demandas de la población, la insuficiencia de recursos o simplemente por desviaciones políticas, los alcances del programa se vieron limitados. Estos eran algunos de los riesgos que se corrían desde los inicios del Programa:

"...es importante indicar que conforme amplía su alcance hacia otras áreas, el PRONASOL, puede perder su objetivo central y, en un intento por actuar más rápidamente en diferentes esferas, puede introducir un sesgo no intencional en la estructura de los incentivos..."³³

4.3.Fondos Municipales de Solidaridad

Como ya se ha mencionado anteriormente, los recursos del PRONASOL fueron reducidos en comparación con el gasto del gobierno y aún con respecto al destinado al desarrollo social, por lo que se decidió que una parte de los mismos se transfiriera directamente a los municipios. El objetivo de ello era agilizar la identificación y atención a las demandas de la población.

En México el municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano y es la base de la división territorial de los estados de la república, entre sus atribuciones está la de promover el desarrollo, diseñar el tipo de obras de infraestructura, y decidir sobre los usos del suelo.

El artículo 115 de la Constitución señala las características del municipio en lo relativo a libertad política, administrativa, jurídica, y en materia financiera, también establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento que tiene autoridad sobre su jurisdicción. El ayuntamiento tiene la capacidad de aplicar leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio.³⁴

³³ Levy, Santiago. "La pobreza en México" en *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. ITAM, México, 1994. p. 98.

³⁴ Martínez Cabañas, Gustavo, "La administración estatal y municipal de México", INAP, México 1992. p. 212.

Pese a las atribuciones que se tienen en el ámbito municipal, la falta de recursos, el centralismo, el caciquismo, así como la inequidad presupuestal, ha ocasionado que muchos municipios se encuentren en condiciones de miseria y marginación.

La situación desfavorable en la que se encuentran la mayoría de los municipios del país, fue una de las causas para que PRONASOL instrumentara estrategias específicas dirigidas a los municipios. En este contexto es como en 1990 se crea el programa Fondos Municipales de Solidaridad (FMS) cuyo propósito era el de generar un mecanismo para la canalización de recursos del gobierno federal hacia los municipios.

El programa de los FMS tiene como finalidad buscar el fortalecimiento de la institución municipal, para impulsar obras y acciones en beneficio de las comunidades. El procedimiento es transferir recursos a los municipios y ayuntamientos del país para que en las comunidades sean ejecutadas obras, además de que se impulsa la participación social.

Puede decirse que la importancia del programa FMS no radica únicamente en la cantidad de recursos erogados, sino en su carácter estratégico al incorporar al municipio a los flujos de inversión en obras públicas.

El gobierno reconoce en el municipio al órgano de gobierno que mayor contacto tiene con la población y que a través de la canalización de recursos a los ayuntamientos es como se logra la atención oportuna a las demandas, que mejoren las condiciones de vida.

Para propiciar el fortalecimiento municipal se utilizaron los instrumentos siguientes: i) impulsar la participación social, ii) transferir recursos a los ayuntamientos del país para que en el marco de una estrategia de trabajo conjunto con las comunidades, se atiendan necesidades prioritarias, iii) apoyar el proceso de descentralización llevando a nivel del municipio la toma de decisiones relativas al FMS.

Si bien el objetivo es el fortalecimiento municipal, esto no sería posible sin la canalización de recursos para que los gobiernos municipales puedan resolver las demandas de su población.

4.3.1. Los recursos del Programa

Si bien, los recursos de los FMS se transfieren directamente a los municipios, éstos no participan, primero, en la concertación que lleva a cabo el gobierno estatal con la federación para definir el techo financiero del programa y segundo, en la asignación que el gobierno del estado hace de esos recursos a los municipios.

En los Lineamientos de Operación de los FMS, se incorporaron criterios de distribución que deben tomarse en cuenta para la asignación de recursos a los municipios, desde 1990 y hasta 1993 eran los siguientes: grado de marginalidad, tomando para ello datos del Conapo, número de habitantes en zonas rurales, déficit de servicios públicos, esto es, falta de infraestructura de agua potable, energía eléctrica, caminos rurales, alcantarillado, entre otros, y capacidad técnico administrativa de los municipios para ejercer los recursos.

En 1994 se introduce un nuevo mecanismo para la asignación de la inversión, para ello se utiliza una tipología que agrupa a los municipios en tres estratos diferentes, dependiendo de la población que habita en las cabeceras municipales.

Los de tipo A, son municipios cuyas cabeceras municipales tienen menos de 5000 habitantes, municipios B1, son aquellos que tienen más de 5000 habitantes en la cabecera municipal pero esta población representa menos de las dos terceras partes del total, los del tipo B2, la población en su cabecera municipal es mayor a 5000 habitantes y esta representa mas de las dos terceras partes de la población total ³⁵.

³⁵ Normatividad para la Operación de Fondos Municipales de Solidaridad, SEDESOL, México, 1994, pp.3-20.

Pese al reconocimiento de la situación de marginación que existe en muchos municipios del país, y al supuesto de que los recursos serían canalizados a aquellos que más los necesitaran, en la práctica, esto no fue así.

Durante el periodo de análisis sólo el 10.7 por ciento de la inversión de los FMS se canalizó a los municipios con grados de marginalidad muy alta, mientras que los municipios con marginalidad media, baja o muy baja recibieron más del 60 por ciento de los recursos totales. (cálculos realizados con base en el cuadro 11).

Analizando la información a nivel estatal, los seis estados con grados de marginación muy alto: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla; recibieron el 44.3 por ciento del total de la inversión.

De lo anterior se concluye que la marginación social fue un criterio determinante para la asignación de la inversión a nivel estatal, sin embargo esto no se observó a la distribución de la inversión hacia los municipios.

Se requiere, por tanto, que se ponga mayor énfasis en la atención a este criterio y que los gobiernos de los estados reconozcan en el municipio al promotor idóneo de su propio desarrollo.

Cuadro 11
INVERSION POR MUNICIPIO Y TIPO DE MARGINALIDAD 1990-1994
(miles de nuevos pesos)

ESTADO	INVERSION		MARGINALIDAD I/			
	INSTITUCIONAL TOTAL	MA	A	M	B	MB
TOTAL	3,589,421.4	384,280.2	920,992.0	623,790.1	1,154,342.4	506,016.8
AGUASCALIENTES	101,203.7	0.0	0.0	9,370.5	42,555.4	49,277.8
BAJA CALIFORNIA	71,011.4	0.0	0.0	0.0	0.0	71,011.4
BAJA CALIFORNIA S	3,190.5	0.0	0.0	0.0	2,497.0	693.5
CAMPECHE	74,991.2	0.0	13,475.7	31,509.1	30,006.4	0.0
COAHUILA	34,370.1	0.0	0.0	4,873.0	16,215.2	13,281.9
COLIMA	27,853.7	0.0	0.0	2,373.7	14,409.1	11,070.9
CHIAPAS	225,425.3	75,080.9	103,221.7	26,847.5	20,275.2	0.0
CHIHUAHUA	50,352.5	2,307.2	6,495.9	5,763.0	26,456.2	9,330.2
DURANGO	39,364.1	3,035.7	7,040.2	10,466.9	17,123.3	1,698.0
GUANAJUATO	1,802.2	0.0	564.2	50.0	1,188.0	0.0
GUERRERO	279,497.7	59,086.6	91,700.7	27,231.1	101,479.3	0.0
HIDALGO	126,625.8	21,658.7	47,953.2	24,751.0	29,379.4	2,883.5
JALISCO	243,056.7	2,155.1	30,262.8	50,195.6	150,997.6	9,445.6
MEXICO	216,412.6	0.0	56,902.1	19,076.8	90,916.7	49,517.0
MICHOACAN	67,113.0	460.4	9,139.6	22,002.8	33,938.6	1,571.6
MORELOS	16,620.1	0.0	5,685.1	5,077.0	4,830.7	1,027.3
NAYARIT	77,915.3	1,491.6	3,693.9	0.0	57,162.3	15,567.5
NUEVO LEON	78,803.8	10,286.5	455.5	6,245.7	52,611.7	9,204.4
OAXACA	299,256.6	82,023.6	121,697.3	39,002.5	38,472.9	18,060.3
PUEBLA	366,999.7	46,466.0	149,101.7	81,241.1	52,290.9	37,900.0
QUERETARO	86,159.1	25,619.8	16,635.2	24,266.7	5,594.8	14,042.6
QUINTANA ROO	6,245.5	0.0	1,079.2	2,413.1	2,006.7	746.6
SAN LUIS POTOSI	59,689.8	5,190.7	27,156.8	13,682.6	7,695.5	5,964.2
SINALOA	45,432.8	0.0	3,089.6	6,926.2	30,926.4	4,490.6
SONORA	81,863.6	0.0	0.0	5,724.4	52,483.7	23,655.5
TABASCO	34,095.3	0.0	919.9	20,058.4	9,658.8	3,458.2
TAMAULIPAS	37,859.1	0.0	4,474.3	005,886.6	10,641.3	16,856.9
TLAXCALA	178,044.2	0.0	3,932.8	40,744.2	108,855.5	24,511.7
VERACRUZ	292,568.9	47,504.0	114,003.8	56,320.3	58,395.9	16,344.9
YUCATAN	257,954.1	1,913.4	91,914.1	54,577.4	27,301.5	82,247.7
ZACATECAS	107,643.0	0.0	10,396.7	27,112.9	57,976.4	12,157.0

*INVERSION INSTITUCIONAL (FEDERAL + ESTATAL).

I / EL grado de marginación corresponde al Determinado por Conapo y que se señaló en el capítulo anterior Fuente: Cifras consolidadas. Dir. Gral. de Programas de Desarrollo Regional. SEDESOL, 1995.

4.3.2 Tipo de obras que se realizaron con los FMS.

Los criterios para realizar obras en los municipios son los siguientes: ser priorizadas por el Consejo Municipal, para apoyar la selección de estas obras el Consejo considera en mayor medida las condiciones de pobreza de cada comunidad.

Los proyectos financiados con los Fondos Municipales de Solidaridad se agrupan en tres categorías: a) de bienestar social, que son de construcción y reparación de sistema de agua potable, drenaje, escuelas, instalaciones deportivas, centros de salud, calles, parques y jardines y obras de urbanización. b) de apoyo productivo, son perforación de pozos, construcción y reparación de canales, bordos, estanques y nivelación de suelo. c) de infraestructura de apoyo, son construcción y rehabilitación de caminos rurales, puentes, centros de acopio y comercialización, electrificación.

Los recursos para las obras que se realizan con los Fondos incorporan la aportación de los beneficiarios, la cual se da en materiales, mano de obra o efectivo.

Durante el periodo 1990-1994 el tipo de obras que concentraron la inversión fueron agua potable 14.1, alcantarillado en zonas rurales con 8.9, urbanización con 25.5, infraestructura educativa el 11.0 y pavimentación en colonias populares con 9.1 por ciento. En total suma el 68.6 por ciento de los recursos totales.

Se debe señalar que los programas que tienen que ver con los indicadores utilizados para la determinación de los índices de marginación, como son: infraestructura educativa, agua potable en zonas rurales y urbanas, alcantarillado en zonas rurales y urbanas, vivienda digna y progresiva, electrificación, caminos rurales y carreteras alimentadoras así como los proyectos productivos de empresas en solidaridad y apoyo a la producción primaria, tuvieron una asignación de la inversión del 51.5 por ciento.

En este sentido, aunque los recursos fueron altos, sería recomendable canalizar mayor inversión para estos programas que podrían abatir en mayor medida los índices de marginación. (cuadro 12)

Cuadro 12

FMS INVERSIÓN TOTAL EJERCIDA Y NÚMERO DE OBRAS					
PERIODO 1990-1994 (MILES DE NUEVOS PESOS)					
CLAVE PROGR.	TIPO DE PROYECTO	INVERSIÓN EJERCIDA		NÚMERO DE OBRAS	
		TOTAL	%	TOTAL	%
	TOTAL	4269222.7	100.0	120543	100
SC	AGUA POT. EN Z. RURALES	602258.4	14.1	16829	14.0
SD	ALCANT. EN Z. RURALES	378714.7	8.9	10027	8.3
SE	URBANIZACIÓN	1089314.3	25.5	27634	22.9
SF	PAVIMENTACIÓN EN COL. POP.	387880.1	9.1	6613	5.5
SH	VIVIENDA DIGNA	8470.5	0.2	413	0.3
SI	VIVIENDA PROGRESIVA	9792.0	0.2	259	0.2
SI	VIALIDADES URBANAS	96108.4	2.3	2846	2.4
SJ	INFR. EDUCATIVA	470386.2	11.0	16479	13.7
SL	INFR. DEPORTIVA	181009.4	4.2	7872	6.5
SN	INFR. HOSPITALARIA	250.5	0.0	8	0.0
SO	CENTROS DE SALUD	30421.3	0.7	1116	0.9
SP	UN. MEDICAS RUR.	1603.5	0.0	40	0.0
SQ	CENTROS DE B. SOCIAL	111538.0	2.6	3015	2.5
S4	ATN. PREV. Y CURATIVA	527.5	0.0	23	0.0
S5	PROT. Y PRES. ECOL.	14389.2	0.3	284	0.2
SS	ASIST. SOC. Y SERVS. COM.	25205.8	0.6	795	0.7
TD	F. DE SOL. P/DES. P. IND.	112.8	0.0	2	0.0
UE	SITIOS HIST. Y CULT.	10392.0	0.2	240	0.2
UII	INFR. HOSPITALARIA	181.4	0.0	5	0.0
UI	SEG. PUBLICA	1578.4	0.0	46	0.0
U3	AGUA POTABLE EN Z. URBANAS	2823.3	0.1	70	0.1
U4	ALC. EN ZONAS URBANAS	25.5	0.0	3	0.0
U9	DEF. Y COND. DE LA PLAN.	711.2	0.0	10	0.0
	SIN PROYECTO	2387.9	0.1	51	0.0
SG	ELECTRIFICACION	230053.8	5.4	10885	9.0
ST	ABASTO Y COM.	54422.7	1.3	1653	1.4
UB	CAMINOS RURALES	401742.8	9.4	9721	8.1
UC	CARR. ALIMENT.	17782.3	0.4	128	0.1
UD	INFR. PECUARIA	331.3	0.0	22	0.0
UG	TELEFONIA RURAL	1684.4	0.0	115	0.1
TC	FONDOS P/EMPRESAS DE SOL.	1510.2	0.0	30	0.0
TE	APOYO A LA PROD. PRIM.	8216.1	0.2	350	0.3
TF	FOMENTO A LA PROD. Y PROD.	23582.6	0.6	1196	1.0
TG	DES. DE AREAS DE RIEGO	27376.4	0.6	948	0.8
TH	DES. DE AREAS DE TEMP.	2815.7	0.1	111	0.1
TI	PROTECC. A CAUSES FED.	4452.4	0.1	129	0.1
TJ	INFR. PECUARIA	14219.4	0.3	556	0.5
UF	FOMENTO AL TURISMO	1287.1	0.0	19	0.0

Fuente: Cifras consolidadas. Dir. Gral. de Programas de Desarrollo Regional, SEDESOL, 1995.

4.4 Resultado de los FMS en Nayarit, 1990-1994.

En el periodo 1990-1994, la inversión total ejercida en el estado de Nayarit fue de 77,915.3 miles de nuevos pesos. El número de obras fue de 2 444 distribuidas en los 20 municipios del estado. La inversión ejercida se ha incrementado considerablemente al pasar en 1990 de 1,918.5 a 21,706.5 miles de nuevos pesos en 1994. (cuadro 13).

De los recursos totales, 67,277.3 miles de nuevos pesos correspondieron a la federación y 10,638.0 miles de nuevos pesos al estado. La distribución de estos recursos a los municipios durante el periodo de acuerdo a su grado de marginalidad fue el siguiente: a los de marginalidad muy alta se les asignó 1,491.6 miles de nuevos pesos, es decir, el 1.9 por ciento del total; a los de marginalidad alta 3,694.0, el 4.7 por ciento; a los de baja marginalidad 57,162.3, que significó el 73.4 por ciento; y al de muy baja marginalidad 15,567.4, el 20 por ciento.³⁷

Conforme a la información anterior, puede decirse que el caso de Nayarit es similar a los resultados obtenidos a nivel nacional: la marginación social no ha sido un criterio determinante para la asignación de inversión a los municipios, pues son los municipios con marginalidad media y muy baja quienes durante todo el periodo han recibido la mayor parte de la inversión.

Sin embargo se debe mencionar que fue debido a un programa como el Fondos Municipales que comunidades que durante mucho tiempo no habían tenido acceso a servicios básicos, además de que se vieron en la posibilidad de disponer de recursos y hacer copartícipes a la población en la asignación de la inversión.

Debe destacarse el hecho de las dificultades que implica el manejo de los recursos dado el centralismo que aún existe, aunado a la falta de experiencia de los municipios del estado, así como a las dificultades técnico-administrativas y el aislamiento en que se encuentran aún muchas comunidades.

³⁷ Cálculos propios con base a la información del cuadro 13.

Cuadro 13

Inversión total ejercida en los municipios de Nayarit 1990-1994						
(en miles de nuevos pesos)						
MUNICIPIO	1990	1991	1992	1993	1994	PERÍODO
TOTAL	1,916.5	8,784.5	12,541.3	32,964.5	21,706.5	77,915.3
Muy alta	45.7	344.4	0.0	666.9	434.6	1,491.6
NAYAR	45.7	344.4	0.0	666.9	434.6	1,491.6
Alta	89.8	372.2	572.0	1,357.4	1,302.6	3,694.0
HUAJICORI	44.6	172.8	200.5	374.2	678.2	1,470.3
LA YESCA	45.2	199.4	371.5	983.2	624.4	2,223.7
Baja	1,557.2	6,279.1	10,296.0	21,639.5	17,390.5	57,162.3
SAN PEDRO LAGUNILLAS	29.6	155.4	217.6	464.9	462.2	1,329.7
SAN BLAS	88.8	741.1	835.0	2,023.4	784.9	4,473.2
BAHIA DE BANDERAS	89.4	537.2	783.1	1,657.4	870.7	3,937.8
SANTA MARIA DEL ORO	73.5	354.4	412.9	740.9	654.3	2,236.0
TUXPAN	134.1	289.5	1,049.4	1,393.9	1,967.0	4,833.9
TECUALA	133.8	517.8	1,458.7	1,530.8	1,788.2	5,429.3
SANTIAGO IXCUINTLA	279.5	996.1	1,988.6	3,227.4	2,073.6	8,565.2
RUIZ	45.4	160.1	275.0	991.8	1,743.7	3,218.0
AMATLAN DE CAÑAS	46.0	251.8	359.2	738.5	888.7	2,284.2
COMPOSTELA	89.5	595.1	563.1	2,363.6	1,178.9	4,790.2
ACAPONETA	154.0	229.6	484.4	1,696.1	1,079.8	3,643.9
AHUACATLAN	63.1	223.9	258.5	504.6	751.6	1,801.7
XALISCO	134.6	326.2	366.1	774.2	771.9	2,373.0
ROSAMORADA	85.4	554.0	652.4	1,497.6	834.0	3,623.6
JALA	45.8	154.2	320.2	818.7	658.0	1,996.9
IXTLAN DEL RIO	64.7	192.7	271.8	1,215.5	883.0	2,627.7
Muy baja	225.8	1,788.8	1,673.3	9,300.7	2,578.8	15,567.4
TEPIC	225.8	1,788.8	1,673.3	9,300.7	2,578.8	15,567.4

Fuente: Fondos Municipales de Solidaridad, SEDESOL

4.4.1 La asignación de la inversión .

En el primer año del periodo, al inicio del programa, el municipio de marginalidad muy alta ejerció 2.3% del total de la inversión del estado, los dos de marginalidad alta el 4.7%, los 16 municipios de baja marginalidad el 81.2% y el municipio de muy baja marginalidad, que es donde se encuentra la capital del estado, el 11.8%.

De acuerdo a la distribución de la inversión durante el periodo 1990-1994, uno de los criterios que principalmente ha sido utilizado es el de la población total de los municipios.

La mayor parte de la población se encuentra ubicada en los municipios de baja marginalidad y es a este grupo de municipios a donde se ha canalizado la mayor parte de la inversión (Cuadro 14) . Por lo que se refiere a los municipios de marginalidad muy alta y muy baja, El Nayar y Tepic, respectivamente, su porcentaje de inversión es inferior a la de su población. De estos dos casos, resalta que el municipios El Nayar, durante todo el periodo, recibió una cantidad de recursos inferior a todos los municipios del estado salvo de San Pedro Lagunillas, de marginalidad Baja.

Cuadro 14

Porcentaje de Inversión y de población, Inversión por Habitante y Número de municipios agrupados por grado de marginalidad, 1990-1994

Marginalidad	% de Inversión	% de población	Inversión por Habitante	Número de Municipios
Muy Alta	1.9	2.6	70.7	1
Alta	4.7	2.5	178.0	2
Baja	73.4	65.6	105.6	16
Muy Baja	20.0	29.3	67.5	1

Fuente: Elaborado con Datos de Cierres de Ejercicios 1990-1994 de FMS.

Si se atiende el indicador comúnmente utilizado para comparar la equidad en la distribución de la inversión, es decir, la inversión por habitante, los resultados son los siguientes: para el grupo de municipios de marginalidad alta la inversión por habitante es aproximadamente de 178 nuevos pesos; para el grupo de municipios de marginalidad baja, es de 105.6 nuevos pesos; en el municipio de marginalidad muy alta fue de 70.7 nuevos pesos; finalmente en el municipio de marginalidad muy baja fue de 67.5 nuevos pesos.

En el Estado de Nayarit la inversión por habitante más baja corresponde al municipio de Tepic, pues aunque comparativamente concentró la mayor cantidad de la inversión, en él se encuentra ubicada el 29.3 por ciento de la población total.

Se considera que la inversión por habitante no puede ser un criterio para la asignación de la inversión, los municipios con menor población, aún cuando tienen grados de marginalidad altos, reciben, proporcionalmente una cantidad menor de la inversión.

De haberse atendido el indicador de marginalidad de los municipios, los mayores porcentajes de la inversión estarían ubicados en los tres municipios con grados de marginalidad más altos en el estado. Sin embargo los municipios de El Nayar, Huajicori y La Yesca ejercieron sólo el 6.6 por ciento de los recursos totales del programa.

El argumento del Gobierno del Estado es que los municipios han recibido porcentajes de inversión que están en relación a su población. De esta manera, que la inversión por habitante para el grupo de municipios de muy alta y alta marginalidad sea de 123 nuevos pesos en promedio, es una garante de equidad en la distribución de la inversión.

Por otra parte, en los municipios de marginalidad baja, la distribución de la inversión es desigual, San Pedro Lagunillas, por ejemplo, recibió el 1.7 por ciento del total de la inversión durante el periodo mencionado, mientras que Santiago Ixcuintla contó con el 11 por ciento del total. Esta desigualdad se debe a que la población del primero representa apenas el uno por ciento de la población total del estado, en tanto que el segundo concentra el 12 por ciento de dicha población.

En ambos municipios el grado de marginalidad es el mismo, sin embargo el Gobierno del Estado utilizó el indicador de población para definir la magnitud de recursos que le serían asignados.

En este sentido es importante mencionar que se debe hacer mayor énfasis en el indicador de la marginación social para una mejor asignación de los recursos, lo que

favorecería en mayor medida a los tres municipios que se encuentran en condiciones más agudas de marginación.

4.4.2 El tipo de obras ejecutadas.

Al inicio del programa se estableció que la inversión se canalizara a la realización de pequeñas obras de infraestructura que pudieran ser construidas por la población beneficiada organizada en Comités. Para que el procedimiento anterior fuera posible se buscó que la autorización de recursos y la ejecución de las obras fuera sencillo, por ello el costo límite no rebasó en ningún caso el monto que se marca en la Ley de Adquisiciones y Obra Pública (hasta antes de 1994 existía una Ley específica para Obra Pública) para que éstas pudieran realizarse a través de adjudicación directa.

En este contexto, en el estado de Nayarit se construyeron, durante el periodo 1990-1994, aproximadamente 2 444 obras. Considerando los porcentajes de inversión, el tipo de obras más relevantes en el estado fueron, en orden de importancia, las de urbanización, de infraestructura educativa, agua potable en zonas rurales, infraestructura deportiva y caminos rurales. En su conjunto este tipo de obras concentra poco más del 75 por ciento de los recursos totales, si se considera únicamente a las tres primeras, su porcentaje es mayor al 61 por ciento.

Analizando las acciones que han sido ejecutadas con los recursos del Programa, puede decirse que éstas no han generado un incremento directo en el nivel de ingreso de la población y que por ello en poco o nada han contribuido al combate a la pobreza, sin embargo, si atendemos los indicadores que se utilizan para cuantificar la marginación social, gran parte de las acciones realizadas abaten las carencias que definen dicha marginación.

4.5 Resultados de los FMS en cuatro municipios.

El Municipio de Huajicori.

Este municipio tiene 9 991 habitantes distribuidos en 164 localidades, de las cuales 146 tienen menos de 100 habitantes. La localidad con un mayor número de habitantes es la cabecera municipal con menos de 2 500. Su promedio de habitantes por localidad es de 60. Se encuentra ubicado en la Zona de la Sierra del estado, que abarca la mayor parte de los asentamientos indígenas. Tiene una superficie de 2 267.507 Km², por lo que en promedio tiene 4.4 habitantes por Km².

En este municipio, con el 1.9 por ciento de la inversión total ejercida en el estado, se ejecutaron 60 obras, beneficiando a 20 localidades. Durante el periodo el mayor porcentaje de la inversión, el 52.6 por ciento se destinó a la realización de obras de agua potable en zonas rurales, en segundo lugar están las obras de infraestructura educativa, con el 16.3 por ciento.

En 1990 la inversión que se asignó al municipio se destinaron a la construcción de dos canchas deportivas, una en la localidad de Pachecos con 129 habitantes y la otra en Potrerillos con 42 habitantes. Estas obras se encuentran abandonadas y sin funcionar.

En 1991, con una inversión tres veces mayor a la del año anterior, en el municipio se realizaron cuatro obras, de las cuales tres fueron de agua potable en zonas rurales y una de infraestructura educativa, ésta última se ubicó en la cabecera municipal.

Aún cuando los montos de inversión aumentaron de un año a otro, el ayuntamiento administró los recursos del Programa y proporcionó apoyo técnico a los Comités que realizaron las obras. Con grado de marginalidad alta y con una población altamente dispersa, el municipio realizó un uso adecuado de los recursos.

En 1992 se rehabilitaron 4 cuatro caminos rurales y se construyeron 2 puentes colgantes. Adicionalmente a estos proyectos fueron empedradas varias calles en la cabecera municipal. En el municipio se tiene un problema con las obras de caminos

rurales, un camino que fue rehabilitado al año siguiente se encuentra en las mismas condiciones.

No se cuestiona la ejecución de este tipo de obras, que en ocasiones constituyen la única vía de acceso a las comunidades, sin embargo podrían ser obras, que aunque más caras, garantizaran un periodo más largo en buenas condiciones.

En 1993 el mayor número de las acciones corresponde a agua potable en zonas rurales, éstas consisten básicamente en ampliaciones y rehabilitaciones de Sistemas ya existentes y la construcción de uno de ellos.

El salto se da en el ejercicio presupuestal de 1994, en el que el monto de inversión al municipio asciende a poco más de un millón de nuevos pesos. Con estos recursos, el Consejo Municipal de Solidaridad decidió la realización de 35 obras de las cuales 20 corresponden a infraestructura educativa, 10 de agua potable, únicamente dos de urbanización y dos más fuera de apertura (Se consideran obras fuera de apertura porque consistieron en la dotación de despensas y láminas de asbesto a los damnificados por el Huracán Rosa que afectó al municipio).

De acuerdo a lo anterior, puede decirse que la estructura técnico-administrativa del municipio le ha permitido al Ayuntamiento la administración de los recursos, la organización de su población y orientar la ejecución de las acciones. Es este un municipio donde se observan resultados favorables del programa en cuanto a la canalización de la inversión en obras al mejoramiento del bienestar de su población.

El Municipio El Nayar.

Al igual que Huajicori, se encuentra ubicado en la Zona de la Sierra del estado, que abarca la mayor parte de los asentamientos indígenas. Tiene 21 100 habitantes dispersos 356 localidades, de las cuales 306 tienen menos de 100 habitantes. La localidad más poblada está habitada por menos de 2 000 personas, en ésta se encuentra asentado el Ayuntamiento. Su promedio de habitantes por localidad es de 59.3. Tiene una superficie de 5 264.309 Km², en promedio tiene 4 habitantes por Km².

Este municipio recibió una cantidad de inversión que representa el 1.9 por ciento del total asignado al estado durante el periodo. La administración de estos recursos ha representado serios problemas al Ayuntamiento. Esto se explica por el hecho de que este municipio tradicionalmente no cuenta con recursos propios para la programación y ejecución de acciones. Los recursos que ha recibido desde 1990 a través del Programa representan la única alternativa para la inversión en obra pública en el municipio.

En 1990, con apenas 45 741.00 nuevos pesos se construyeron en el municipio tres obras, una de infraestructura educativa, un camino rural y otra considerada fuera de apertura. En la ejecución de estas obras no se presentaron problemas, sin embargo en 1991, con 432 139.00 nuevos pesos se programó la ejecución de cinco obras de urbanización, dos de infraestructura educativa, tres de infraestructura deportiva y una de electrificación. En este ejercicio presupuestal el ayuntamiento tuvo problemas en la comprobación del gasto, por lo que en 1992 este municipio no participó en el Programa.

Lo anterior confirma que el solo incremento en la asignación de los recursos a los municipios no constituye un instrumento de combate a la pobreza, es necesario además proporcionar a este tipo de municipios apoyos adicionales en materia de programación y ejecución de las acciones, como premisa para un proceso de capacitación más amplio. Lo anterior es necesario considerando las características del municipio en el contexto estatal.

En 1993, se asignan nuevamente recursos al municipio, se atendieron a 17 localidades con la realización de 10 obras de infraestructura educativa y 3 de infraestructura deportiva, entre otras. Sin embargo las deficiencias en el Ayuntamiento provocó que al año siguiente disminuyera la magnitud de la inversión asignada al municipio. Esta situación afecta directamente a la población del único municipio de marginalidad muy alta en el estado.

Pese a la situación anterior, durante el periodo de análisis, más del 50 por ciento de los recursos se orientaron a obras de infraestructura educativa y agua potable en zonas rurales, lo que pone de manifiesto que los problemas no son de selección de las acciones, sino del control presupuestal de los recursos.

El Municipio de Santa María del Oro.

Este municipio se encuentra ubicado en la Zona Sur del estado. Tiene 19 181 habitantes distribuidos en 80 localidades, de éstas, 55 tienen menos de 100 habitantes. La localidad con más habitantes no es mayor a los 5 000. Su promedio de habitantes por localidad es de 239.8. Tiene una superficie de 1 119.556 Km², y 17.1 habitantes por Km² en promedio.

Este municipio ejerció el 2.9 por ciento de los recursos totales del estado a través de la realización de 79 obras. Durante el primer año, más del 60 por ciento de los recursos se orientaron a obras de infraestructura educativa y caminos rurales.

En 1991, con seis veces más de recursos con referencia al año anterior, esa tendencia se modifica y más del 50 por ciento de la inversión se destina a obras de urbanización, básicamente empedrado de calles. De acuerdo a estos datos, una mayor asignación de recursos, lejos de atender necesidades de la población que tuvieron que ver con sus condiciones de marginación, se realizaron obras que representaban un mínimo de esfuerzo en su programación y ejecución. Lo anterior es el reflejo de que en este municipio el Consejo Municipal de Solidaridad no funcionó y fue el Ayuntamiento quien programó las acciones para luego concertar con la población su aportación.

La población beneficiada si bien reconoce la utilidad de los empedrados, manifestaron que obras prioritarias en sus localidades son las de drenaje y agua potable. En este sentido, el Ayuntamiento se enfrentó a dos posibilidades, una de ellas era atender estas solicitudes, lo que implicaba un monto mayor de recursos por obra y la atención a las demandas de un menor número de localidades; la otra era programar otro tipo de

acciones de un menor costo y con la posibilidad de beneficiar a más localidades. Se optó por la segunda y en este proceso de definición no participó la población.

En 1992 ocurrió algo similar, más del 45 por ciento de la inversión se destinó a obras de urbanización, por la forma de operar el Programa en el municipio, para cada obra, se tiene una localidad beneficiada. Esto no sería cuestionable si las obras de las que se habla no fueran empedrados, el Ayuntamiento tiene la capacidad de programar obras que contribuyan a disminuir las condiciones de marginación en las que vive gran parte de la población del municipio, aún cuando su número fuera menor y se disminuyera la cobertura del programa. Es un riesgo que todavía muchos municipios no toman y continúan con un esquema de trabajo sencillo y sin establecer contacto con la población.

Durante 1993 y 1994 las acciones se diversifican en aproximadamente 11 subprogramas, donde el mayor peso lo tienen las acciones de urbanización, agua potable e infraestructura deportiva.

El Municipio de Tepic.

Tepic se encuentra ubicado en la Zona Centro-Sur del estado. Tiene 241 463 habitantes dispersos en 104 localidades, de las cuales 55 tienen menos de 100 habitantes. Su promedio de habitantes por localidad es de 2 321.8. Tiene una superficie de 1 629.739 Km². En promedio tiene 148.2 habitantes por Km².

Este municipio tiene características muy especiales, es la capital del Estado y en él está ubicada poco menos del 30 por ciento de la población total. Durante el período recibió el 20 por ciento de la inversión total, el mayor porcentaje en relación al resto de los municipios, sin embargo no en todos los años recibió la mayor parte de los recursos. En 1990 y 1992 recibió menos recursos que Santiago Ixcuintla, municipio de baja marginalidad.

En 1990 los recursos de los Fondos Municipales se emplearon en Tepic para la realización de obras de urbanización y de infraestructura educativa, con el 97.2 por

ciento de los recursos asignados. Se beneficiaron a colonias ubicadas en la cabecera municipal, incluyendo dos fraccionamientos. Estas obras consistieron en empedrados de calles, instalación de luminarias y canchas deportivas, éste fue el destino del 11.8 por ciento de los recursos totales con que contó el estado en ese año.

Considerando el destino de la inversión en Tepic, estos recursos podrían haber sido asignados a municipios con mayores índices de marginación para que fueran canalizados al mejoramiento de los niveles de vida de esa población. No se plantea que Tepic no tiene población en condiciones de marginación, sino que los recursos no se canalizaron a los grupos de población más pobres del municipio, ni a obras que contribuyan a abatir las condiciones de marginación de la población.

En 1991, aunque en menor proporción, las obras de urbanización y de infraestructura deportiva concentraron la mayor parte de la inversión, el 79.4 por ciento, sin embargo en este año se realizaron obras de agua potable y de infraestructura educativa. Además de beneficiar a colonias, se atendió también a poblaciones rurales. Existen dudas sobre la conveniencia de canalizar tal cantidad de inversión a municipio que utiliza los recursos para el empedrado de calles, instalación de luminarias y construcción de canchas deportivas, cuando hay población no sólo en el municipio, sino en el estado que está a la espera de contar con una alternativa de inversión que mejore su condición.

En 1992 se incorporan varias obras de agua potable, drenaje y aulas escolares en el municipio, sin embargo persiste una asignación considerable de inversión a obras de urbanización y canchas deportivas, el 45.3 por ciento del total. Esta misma situación se presenta en 1993, donde los dos tipos de obras mencionadas tan reiteradamente en este municipio, vuelven a concentrar más del 49 por ciento de la inversión, de un total de 136 acciones, 68 corresponden a estos proyectos. Es importante mencionar que obras de infraestructura educativa, agua potable, caminos

rurales, alcantarillado y de apoyo productivo contaron con el 45.2 por ciento de la inversión en ese año y que se beneficiaron en su mayoría a localidades rurales.

El cambio cualitativo en Tepic, se da hasta 1994, donde las obras de urbanización representan sólo el 19.1 por ciento del total, mientras que el resto de de la inversión se canalizó a obras de agua potable en zonas rurales, caminos rurales, alcantarillado y electrificación.

Los municipios con grados de marginación muy altos, con el apoyo de las instancias estatales correspondientes, pueden hacer un uso eficiente de los recursos, por lo que debiera insistirse en la canalización de una mayor parte de la inversión a los mismos para apoyar acciones que eleven el nivel de bienestar de su población.

Los municipios con marginalidad muy alta han demostrado, en el caso de Nayarit para el periodo analizado que, que son capaces de administrar, planear y ejercer los recursos que les fueron transferidos atendiendo a los criterios de apoyar a sus localidades apartadas y en condiciones de marginación social. Sin embargo fue necesario apoyar a estos municipios en tareas técnicas y de gestión, por lo que una mayor cantidad de recursos, acompañada de una asistencia técnica adecuada, lejos de constituirse en un problema para estos municipios, sería una respuesta a sus necesidades.

El hecho de que se concentre una mayor inversión en la capital del estado, demuestra que el programa debería tener presente estos resultados, para evitar la concentración y asignar ésta hacia las zonas rurales alejadas y con índices de marginación mayores. Por otra parte, el tipo de obras que se han realizado con el programa en los municipios evaluados y sobre todo en aquellos con índices de marginación mayores, han solucionado carencias que permitieron a su población elevar su nivel de bienestar.

" Quizá el mayor avance de estos programas focalizados respecto a la anterior política social haya sido el fortalecimiento del nivel local, municipal, en la promoción de pequeñas obras de infraestructura, esta inversión dispersa conjugada con el compromiso, el trabajo y espacios de opción entre comunidades marginadas en muchos casos ha podido mejorar la calidad de vida de grupos de población que conocieron por primera vez estos servicios básicos"³⁸

Dada la magnitud de la población excluida, se hace necesario una mayor inversión en el tipo de programas que estén enfocados a disminuir el grado de marginación.

" Pero resulta claro que este planteamiento de política compensatoria resulta incapaz de revertir las condiciones estructurales del empobrecimiento actual, radicadas en la conformación del poder económico en la estrategia de un modelo de desarrollo en los fundamental concentrador y excluyente..."³⁹

³⁸ Bascones, Luis Miguel. " La exclusión participativa: el Banco Mundial y el gobierno de los pobres en América Latina" en *Liberalismo y Campo*. Cuadernos Agrarios No. 11-12 enero-diciembre, México, 1995, p. 284.

³⁹ Idem.

CAPITULO QUINTO

LA POLÍTICA SOCIAL PARA SUPERAR LA MARGINACIÓN SOCIAL

5.1. Un balance de políticas sociales

La crisis económica de los ochenta mostró las deficiencias de las políticas de desarrollo adoptadas en decenios anteriores. Los niveles crecientes de endeudamiento del sector público y la falta de capacidad para pagar, obligó al gobierno a solicitar más deuda para pagar deuda, la crisis se manifestó como suspensión de recursos, de manera que condiciones externas e internas, condujeron a la crisis en los ochenta.

Durante mucho tiempo el gasto público creciente fue importante en la medida que generó crecimiento de la economía así como para crear la infraestructura y el mercado requerido para impulsar la inversión privada. La política expansionista del gasto público permitió la creación de obras de infraestructura, comunicaciones y transportes, educación, salud, vivienda, pero esto se tradujo en déficit público y el gobierno tuvo que recurrir al crédito externo para su financiamiento.

Los altos niveles de endeudamiento, la disminución de flujos de capital externo y la falta de generación de divisas, condujeron al estancamiento económico e hicieron necesario replantear la participación del estado.

Los programas de estabilización resultantes tenían como intención disminuir la inflación, el desequilibrio de la balanza de pagos y el déficit del presupuesto del gobierno. Con ello las nuevas características del desarrollo, han resultado ser la austeridad, desregulación, liberación de precios y apertura al comercio internacional.

El costo social que ha tenido va desde el estancamiento económico para controlar la inflación, y la pérdida de empleos en los sectores público y privado. Empresas protegidas por el estado pierden espacio ante la liberación del comercio y la

desaparición de muchos bienes y servicios subsidiados con la finalidad de reducir el déficit presupuestal.

Todas estas medidas con frecuencia han debilitado la capacidad del gobierno para responder a las necesidades de la población. En la medida que los recortes presupuestales son más grandes se afecta la inversión en infraestructura básica así como a los programas de desarrollo social y económico. Los servicios básicos como la salud, educación, saneamiento, transporte, se han visto afectados por las medidas tomadas para controlar los desequilibrios económicos.

El impacto de la crisis y las medidas de estabilización a su vez ha hecho necesario la creación de programas que atiendan el costo social de los ajustes, generalmente estos programas consisten en dotar de servicios, así como de programas alimenticios destinados a la población en condiciones de pobreza.

La política económica neoliberal de respuesta a la crisis ha sido un programa de estabilización que ha intentado reducir la inflación, el desequilibrio de la balanza de pagos y el déficit del presupuesto gubernamental.

"El déficit público pasa a ser sustituido por una política de austeridad, ya que se culpa al déficit de ser el culpable de la crisis económica, de la inflación y del déficit del sector externo"⁴⁰

La política de austeridad del estado ha llevado a la contracción del gasto público y limitado su papel como rector económico, lo que ha propiciado una mayor participación del sector privado para que este sea el agente generador del crecimiento.

El costo social que han tenido estos programas de ajuste lo han resentido en mayor medida los grupos más pobres. La incapacidad del gobierno para responder a las necesidades de la población resulta ser una constante durante los últimos años. Los recortes presupuestales venían afectando la inversión en infraestructura básica así como en los programas en desarrollo social y económico.

⁴⁰ Huerta González, Arturo, "Riesgos del modelo neoliberal mexicano" Ed. Diana, México 1992, p. 104.

En México la política para combatir la pobreza y la marginación social, se ha traducido en la transferencia de recursos en forma de subsidios. Con la Comisión para la Planificación para las zonas Marginadas (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), se intentó a fines de los setentas atender a la población pobre, a través de la creación de infraestructura y dotaciones alimenticias⁴¹.

Una de las principales limitaciones que tuvieron estos programas fue su temporalidad, puesto que no se continuó con estos programas en los años posteriores, otro aspecto que se destaca está en función de que si bien identificaron una población objetivo, la derrama de subsidios se hizo de manera indiscriminada, esto provocó que grupos sociales de ingresos bajos pero no pobres comenzaran a recibir recursos, lo que ocasionó que dichos programas tuvieran un alto costo y su impacto para combatir la pobreza fuera mínimo.

"...el grado de pobreza en México implica que ésta no podrá eliminarse en un periodo corto. Esto crea la necesidad de una intervención (del gobierno) que auxilie a los pobres de inmediato, pero que, al mismo tiempo les permita salir de la pobreza. Un programa contra la pobreza que considere la necesidad permanente de subsidios al ingreso o al consumo, aun si es factible desde el punto de vista presupuestal, no se centra en los objetivos correctos. La combinación adecuada de las políticas que aumenten el consumo de los pobres hoy y genere un aumento de sus ingresos mañana es cuestión decisiva."⁴²

En este sentido se deben valorar algunos de los alcances que tuvo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), como la política social y de combate a la pobreza que se implementó de 1988 y hasta principios de 1995. El balance se tiene que hacer en función de que el programa distinguió las prestaciones que se tenían que dar a los extremadamente pobres, por la vía de subsidios dirigidos principalmente en programas alimenticios y de nutrición. Así como la creación de distintos programas para grupos de ingresos bajos, se dieron subsidios para productores agrícolas, y también se apoyó el consumo de grupos de bajos recursos, como por ejemplo la leche y la tortilla que se proporciona por medio de Conasupo y Liconsa.

⁴¹ Vease, COPLAMAR, "Las necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000", Siglo XXI, México, 1983.

⁴² Levy, Santiago, "La pobreza en México", op. cit., p. 68.

El programa hizo una identificación de la población objetivo, e hizo transferencia de subsidios en programas alimenticios, pero por otra parte puso en funcionamiento programas productivos. Se puede decir de manera general que se intentó atacar a la pobreza extrema , a la vez que se buscó disminuir niveles generales de pobreza.

El programa a pesar de funcionar con limitados recursos tuvo un impacto importante por la magnitud que cobró a nivel nacional, una de las características que lo distingue de otros programas fue que involucró a los beneficiarios, haciéndolos responsables de las obras, y en algunas ocasiones éstos participaron con sus propios recursos, con lo que se ha buscado que el Estado no sea el único promotor.

Sin embargo, este programa ha sido criticado en muchos sentidos; por que resultó ser un mecanismo que favoreció al partido oficial, por la forma en que está organizado el programa, de fortalecer el presidencialismo, además por desvío de fondos, corrupción, y de no beneficiar efectivamente a los pobres.

De acuerdo a los resultados de la investigación, se puede mencionar que algunos de los proyectos del PRONASOL son correctos, más no suficientes, debido al rezago histórico que existe en México en la atención con la población pobre. Lo que el PRONASOL no ha llevado a cabo de manera efectiva es la creación de más programas productivos, pues no basta con programas que en el corto plazo resuelvan ciertas necesidades básicas, sólo con la creación de empleos se puede asegurar una política efectiva contra la pobreza.

El avance en la superación de la pobreza requiere de redistribuir los ingresos, por lo que es necesario el uso de políticas de ingreso que beneficien a los grupos más pobres. En este sentido el Estado puede transferir ingresos a través de programas de empleo que contraten a desempleados y subempleados. Para que tengan éstos tengan acceso a bienes y servicios básicos, la intervención gubernamental es necesaria.

Se deben instrumentar programas de capacitación encaminados, además de promover el empleo, dotar de especialización a los beneficiados, para que les permita elevar su

productividad y nivel de ingresos. En este sentido como una alta proporción de personas pobres labora en sectores tradicionales de bienes de consumo, la inversión del estado en dichos sectores provoca un cambio en la estructura distributiva, de lo que se trata es dinamizar el mercado interno:

"Por la vía de los eslabones productivos, la producción orientada al abastecimiento de satisfactores básicos genera más empleos directos e indirectos que la producción orientada hacia el consumo suntuario"⁴³

Sólo en la medida en que se privilegian políticas con mayor impacto redistributivo, el gobierno se puede ir apartando de los subsidios globales.

5.2. Centralismo y Federalismo

La marginación en México, como se señaló, se puede ubicar de manera regional, por municipio, una de las causas por las que es difícil enfrentarla en este ámbito es que los municipios, no son autónomos en materia económica, además que éstos se tienen que apegar a las políticas de desarrollo de los estados y estos a su vez a los de la federación central.

La evaluación del programa Fondos Municipales de Solidaridad, está en función del impacto que tuvo éste sobre la población. Sus objetivos era el descentralizar recursos para fortalecer a los municipios y a través de la construcción de infraestructura básica combatir las condiciones de marginación de las localidades.

Pero este programa también ha recibido críticas, en la medida en que se pretende fortalecer al municipio con recursos, se cuestiona, si lo que realmente se está propiciando es el fortalecimiento del caciquismo, el desvío de recursos hacia otro tipo de proyectos, la concentración de los recursos en las cabeceras municipales, y la construcción de las obras que en nada combaten la pobreza⁴⁴.

⁴³ Hernández Laos, Enrique "Crecimiento económico ..." op. cit. p. 242.

⁴⁴ "Los dos mil 403 municipios de país, viven en la miseria, víctimas del presidencialismo, el centralismo, el autoritarismo, el caciquismo, la inequidad presupuestal, la ineficiencia y por si fuera poco, la corrupción.", Diario El Financiero, Sección de economía, Lunes 27 de marzo de 1995, México. pp. 38-40.

A lo anterior, se tiene que agregar que el programa ha sido caracterizado como centralista, si bien se transfieren los recursos directamente a los municipios, los Lineamientos Generales de operación se realizan por las áreas centrales responsables.

Se debe señalar que la estructura administrativa con la que cuentan los municipios no les permite asumir sino cierto tipo de tareas, relegando otras a la administración estatal o federal, lo anterior ha sido retomado por los gobiernos de los estados para que sean éstos quienes tomen decisiones por los municipios.

La problemática que existe entorno al Programa Fondos Municipales de Solidaridad tiene que ver con la naturaleza centralista que ha prevalecido en México, de ahí la falta de edad que se le atribuye a estados y municipios para generar y administrar sus propios recursos, bajo argumentos de parte de la federación de falta de capacidad administrativa y de que hay estados y municipios más pobres a los que se tienen que transferir recursos de los que sí los tienen.

Los municipios en México rehacen su gestión cada tres años, por lo que los alcances de cualquier programa de gobierno se ven inconclusos, adquieren un carácter de temporalidad y difícilmente cumplen con sus metas. Lo anterior debido a que no hay una continuidad en sus tareas, el gobierno siguiente rompe con la administración anterior y difícilmente se retoman los programas iniciados con anterioridad.

Por otra parte, se podría pensar que los programas de apoyo a municipios por ser un instrumento de gobierno, sólo proporciona recursos a los municipios donde ejerce poder el partido oficial, sin embargo éstos programas también operan en municipios donde la oposición gobierna:

"...La posibilidad de una mayor apertura democrática tiene particular sentido en los espacios locales, estatales, y municipales. Aunque en muy pequeña proporción, los gobiernos de oposición acceden al ejercicio del poder en estados y municipios."⁴⁵

⁴⁵ García del Castillo, Rodolfo, "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas", parte I, CIDE, México, 1995. p. 7.

no obstante el número de municipios donde recientemente ha ganado la oposición es relativamente menor a aquellos municipios gobernados por el partido oficial (cuadro 15).

"Hacia 1974, la oposición gobernaba 26 municipios, había 4 diputados locales por mayoría, 5 diputados federales por mayoría, 2 diputados locales de partido y 37 diputados federales de partido(además, oposición significaba solamente PAN). Para el año de 1993 la oposición contaba con la presidencia en 239 municipios y 32.2 por ciento de curules de los congresos locales por mayoría relativa y representación proporcional, dándose además una oposición más diversificada"⁴⁶

Sin duda, la supresión de el problema de la pobreza y la marginación tiene que ver también con condiciones de más participación por parte de los agentes involucrados, sólo en la medida que programas como los FMS además de descentralizar recursos vengán acompañados más de transferencia de decisiones, con mayor participación para los estados y municipios, se estará actuando en procesos más democráticos de desarrollo.

Es en la medida que se buscan mejorar los índices de bienestar del municipio, que un programa de estas características debe estar encaminado a fortalecer el desarrollo regional.

⁴⁶ García del castillo Rodolfo, "Análisis del municipio..." op. cit., p. 9.

Cuadro 15

Estructura de los Municipios en México gobernados por un partido político*												
Estado	PRI	PAN	PRD	PARM	PFCRN	PPS	PRT	PT	OTROS	CM**	Tot. Est.	
Aguascalientes	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
Baja California	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	4	
Baja California Sur	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
Campeche	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	
Coahuila	35	2	0	0	0	0	0	0	1	0	38	
Colima	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10	
Chiapas	72	1	0	0	0	0	0	0	1	37	111	
Chihuahua	54	13	0	0	0	0	0	0	0	0	67	
Durango	31	5	1	0	0	0	0	2	0	0	39	
Guanajuato	36	5	2	2	0	0	0	0	1	0	46	
Guerrero	68	0	6	0	0	0	2	0	0	0	76	
Hidalgo	83	0	1	0	0	0	0	0	0	0	84	
Jalisco	62	53	6	0	1	0	0	1	1	0	124	
Estado de México	107	6	4	1	2	0	0	0	0	2	122	
Michoacan	64	5	42	1	1	0	0	0	0	0	113	
Morelos	32	0	1	0	0	0	0	0	0	0	33	
Nayarit	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	
Nuevo León	44	6	0	0	0	0	0	1	0	0	51	
Oaxaca	537	4	16	1	2	0	0	0	5	5	570	
Puebla	203	4	5	0	3	1	0	0	0	1	217	
Queretaro	17	1	0	0	0	0	0	0	0	0	18	
Quintana Roo	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	
san Luis Potosi	47	6	0	1	0	0	0	0	0	4	58	
Sinaloa	17	1	0	0	0	0	0	0	0	0	18	
Sonora	62	5	1	0	0	0	0	1	0	1	70	
Tabasco	13	0	4	0	0	0	0	0	0	0	17	
Tamaulipas	40	2	1	0	0	0	0	0	0	0	43	
Tlaxcala	39	3	2	0	0	0	0	0	0	0	44	
Veracruz	148	19	27	0	4	5	0	3	1	0	207	
Yucatán	99	6	0	0	1	0	0	0	0	0	106	
Zacatecas	56	0	0	0	0	0	0	0	0	0	56	
Totales por partido	2026	154	119	6	14	6	2	8	10	50	2395	
%	84.6	6.4	5.0	0.3	0.6	0.3	0.1	0.3	0.4	2.1	100.0	
* Datos a diciembre 1994 ** Consejo Municipal												
Fuente: Secretaria de Gobernación, Centro de Estudios de Desarrollo Municipal												

5.3. El combate a la pobreza como política de Estado

En diciembre de 1994, se vuelven a enfrentar, condiciones de crisis, la explicación es que se trata de un problema de liquidez; el sobreendeudamiento de corto plazo y la caída en las reservas internacionales, llevan al nuevo gobierno a decretar la devaluación del peso. El déficit de cuenta corriente y el vencimiento de deuda de corto plazo, con rendimiento en dólares exponen los problemas de una economía que basa su crecimiento en el financiamiento externo. Pero lo que realmente queda al descubierto son los efectos negativos de la política económica que de manera obsesiva buscó en años anteriores una política de austeridad para reducir presiones inflacionarias, aún a costa del crecimiento.

La acumulación del déficit en cuenta corriente, el alza de las tasas de interés, la salida de capitales y la devaluación son de nueva cuenta los detonantes de la crisis. Ante estas condiciones el gobierno implementa un Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), que pretende: i) la reducción del déficit de cuenta corriente, ii) crear condiciones para recuperar la actividad económica, el empleo y conseguir que los efectos de la devaluación y la inflación sean reducidos. Cabe señalar que este acuerdo es también el resultado de la falta de disposición para llevar a cabo un nuevo pacto de concertación entre sectores.

Los objetivos que persigue son reducir el gasto público por parte del gobierno, disminución de ganancias para la parte empresarial y control salarial para los trabajadores, así como también se busca el respaldo financiero internacional con nuevos préstamos.

Sin embargo, en marzo de 1995, la persistencia de la crisis obliga a que el gobierno reconozca que la situación económica no ha mejorado con la implementación del AUSEE, por lo que se hace necesario reforzar esta estrategia con medidas

complementarias en un nuevo programa llamado Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAÚSEE).

Las nuevas medidas pretenden realizar un ajuste de las finanzas públicas para elevar el ahorro interno, estabilizar los mercados financieros a través de una política monetaria restrictiva que permita disminuir las tasa de interés, y de esta manera dar atención a los problemas financieros de hogares, empresas y bancos, así como la instrumentación de programas de empleo y desarrollo social.

El programa busca mantener un superávit en las finanzas de 4.4 por ciento del PIB que permita la recuperación económica en base a tener recursos propios, esto a través de la reducción del gasto de gobierno y el aumento de precios y tarifas del sector público, y el incremento de la tasa del IVA.

Se contempla también el préstamo de un paquete por 51 mil millones de dólares, que permitan estabilizar los mercados financieros, consiguiendo el gobierno hacer frente a los vencimientos de su deuda de corto plazo, y permitiendo con ello reducción de las tasas de interés y menor presión en el mercado cambiario.

Como consecuencia de la devaluación y el alza de tasa de interés se incrementó la cartera vencida de los bancos por lo que se instrumenta un paquete de restructuración a deudores a través de Unidades de Inversión (UDI) debido al efecto que causa la inflación.

Otro aspecto del programa es que propone que se de un incremento de 10 por ciento a los salarios mínimos, se otorgue bonificación fiscal a trabajadores que reciben entre dos y cuatro salarios mínimos, programas de capacitación para 350 mil trabajadores despedidos, así como ampliación de 2 a 6 meses en la cobertura de seguro social. Finalmente se propone destinar 1,700 millones de nuevos pesos para la creación de 550 mil empleos temporales en las zonas más pobres.

En este sentido, en el PRONASOL se implementa un programa de empleo para paliar el número creciente de desempleados (Programa Especial de Empleo), se puede decir

que este programa logra subemplear de manera temporal a quiénes se han quedado sin trabajo.

Cabe destacar que el PARAUSEE intenta conseguir la estabilidad mediante políticas monetaria y fiscal restrictiva, de manera que la política fiscal se ha caracterizado por una severa contención del gasto público cuyo objetivo es la estabilización de las variables financieras, que conjuntamente con la política monetaria intenta la estabilidad cambiaria y de precios. Sin embargo esto ha sido a costa de la contracción del producto y la pérdida del poder de compra de los salarios y el aumento, hasta el mes de agosto de 1995 del 7.3% del desempleo.

Es paradójico que mientras el gobierno consigue con estas medidas superávit en sus finanzas, por otra parte, se da el cierre de empresas, despidos masivos y el consecuente aumento de desempleados y contracción de 10% del PIB⁴⁷.

En tanto que el ahorro interno es insuficiente y el aumento del gasto público se encuentra limitado debido a que el gobierno pretende mantener finanzas públicas sanas, estabilidad de precios y cambiaria, la inversión externa demanda un clima de mayor estabilidad.

Como consecuencia de lo anterior en el primer informe de gobierno se hace énfasis en justificar la crisis financiera y las medidas de ajuste que se tomaron. Una de estas fue el recorte del gasto público programado para 1995, que representa una disminución del 10 por ciento en términos reales respecto a 1994. Es el gobierno quien puede instrumentar una política social, sin embargo los alcances de estas políticas pierden espacio cuando la prioridad es la recuperación económica.

Los efectos de la crisis provocaron en gran medida que se replanteara el rumbo de las primeras acciones del nuevo gobierno, todas ellas caracterizadas ahora como emergentes. La situación económica a principios de 1995 era similar a la

⁴⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Informe al segundo semestre 1995". México, junio 1995, p. 6.

experimentada a principios de gobierno anterior de ahí que tuvieran que retomarse sus objetivos en materia económica y sobre todo en lo social.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 constituye el diagnóstico de la situación de crisis y formula estrategias de carácter general para cumplir, entre otros con los siguientes objetivos:

- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo los principios de equidad y justicia.
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable

En lo económico se considera esencialmente alcanzar tasas de crecimiento superiores al cinco por ciento anual, sin embargo se precisa que esto sólo será posible cuando se haya superado la crisis financiera y conseguido la recuperación.

De acuerdo a la experiencia de los últimos años la situación económica se caracteriza por su vulnerabilidad, aún cuando indicadores macroeconómicos se mantengan estables; la obtención de altas tasas de crecimiento no pueden esperarse en el corto plazo.

Existe por otro lado un aspecto que no puede esperar a que se cumplan los objetivos en lo económico, es indispensable disminuir la pobreza y avanzar en acciones encaminadas a moderar la desigualdad existente en los diferentes estratos de la población. En este sentido la política social de acuerdo a las estrategias del Plan, se enfocan de manera prioritaria a erradicar la pobreza. Para ello será necesario dotar de servicios y promover empleos que generen ingresos para esta población. Esta política social no se plantea disociada de la económica, de conseguirse los objetivos de ambas, se habría conseguido un equilibrio, que incorporara a la población en condiciones de pobreza y marginación al nivel de bienestar que ahora sólo goza una parte de la sociedad.

"La política integral de desarrollo social del gobierno de la república contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recurso a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones."⁴⁸

Lo anterior no es sino el ideal que todo gobierno busca, sin embargo las cifras que se incorporan en el diagnóstico hacen difícil pensar que esto se logre en los años siguientes o en el resto del milenio. En 1992 el 20 por ciento de la población de más altos ingresos concentraba el 54 por ciento del ingreso nacional, mientras que el 20 por ciento más pobre recibía el 4 por ciento. Ante este panorama existe consenso en cuanto a que el problema más urgente es erradicar la pobreza extrema, problema social que no será resuelto sin la aplicación de medidas económicas específicas del gobierno para redistribuir el ingreso y evitar que la exclusión social siga reproduciéndose.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, no obstante dedicar en el capítulo de Desarrollo Social atención a superación de la pobreza, se concreta a señalar que :

"La pobreza se manifiesta en la incapacidad del individuo de generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas... la política de superación de la pobreza tiene como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de desarrollo"⁴⁹

De esta forma queda muy ambiguo la forma en que el estado debe ayudar a los pobres,

" Las líneas de acción que marca el rumbo de la política de combate a la pobreza serán la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y a la producción"⁵⁰

y sólo queda explícito la intención de la nueva administración en cambiar la forma del Programa nacional de Solidaridad por Alianza Nacional para el Bienestar, Pues la estrategia de la segunda retoma mucho del funcionamiento de su antecesora.

"La participación social organizada...es un esfuerzo de solidaridad y fraternidad que contribuye a la cohesión social...mediante la integración de un Consejo ciudadano que tenga capacidad para supervisar y evaluar la gestión de los programas sociales y el uso de los recursos destinados al combate a la pobreza"⁵¹

⁴⁸ "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Ejecutivo Federal, México 1995, p. 83.

⁴⁹ "Plan Nacional de Desarrollo..." , op. cit., p. 113.

⁵⁰ idem.

Es importante mencionar que en el Plan se concibe como parte central de la política social la transformación del Programa Nacional de Solidaridad, para construir una política integral que además de incorporar las experiencias del primero se concentre en los grupos y regiones con menores oportunidades de desarrollo.

Lo anterior podría considerarse como un avance en materia de desarrollo social, pues estaría focalizando las acciones hacia la población que más lo necesita, sin embargo más adelante se menciona que un aspecto relevante es definir los métodos y procedimientos para determinar la población y regiones prioritarias para apartir de ello definir también los criterios de distribución de recursos a los estados y municipios. De nueva cuenta la retórica se manifiesta en el discurso del Plan.

Esta nueva política de combate a la pobreza tiene todavía muchos aspectos por definir, para que pueda considerarse como una vía real para mejorar el nivel de bienestar. Dos de los aspectos centrales que dan forma a su política integral son la descentralización y la corresponsabilidad entre sociedad y Estado, sin embargo se debe recordar que estos fueron los objetivos principales del PNS y ha sido reconocido que este último no cumplió con los mismos.

Todo parece indicar que las acciones encaminadas a combatir la pobreza en el presente año y los sucesivos, no son diferentes a los que se llevaron a cabo en el gobierno anterior. El balance actual no es satisfactorio y es difícil apostar a que en lo sucesivo mejore.

El avance en la superación de la pobreza requiere de redistribuir los ingresos, de manera que hacen falta políticas de ingreso que beneficien a los pobres.

A pesar de que el gasto de gobierno se ha incrementado este resulta ser insuficiente para disminuir la magnitud de la pobreza en el país, debido a que durante muchos años el ingreso se ha concentrado en unas cuantas familias.

⁵¹ "Plan Nacional de Desarrollo...", op. cit. p. 125.

El gobierno, con la asignación de la inversión pública trata de cerrar las brechas que existen entre regiones, entre grupos de diferentes ingresos, entre los beneficios generados por una actividad rentable y las tradicionales con baja productividad, sin embargo el gobierno ha fallado en esta tarea.

Es necesaria una actitud redistributiva por parte del gobierno, esto implica una actitud de promover como política de estado el combate a la pobreza y la marginación.

"Solo cuando las políticas para los pobres formen parte integral del Programa Nacional de Desarrollo cambiará la condición de los pobres de ser participantes menores del desarrollo a ser su objetivo central!"⁵²

Una forma en que el Estado debe intervenir es por medio de la creación de empleos que generen ingresos y permitan a las personas abandonar su condición de pobreza, esto es posible en la medida que la contratar mano de obra no calificada en los sectores tradicionales. Los efectos multiplicadores de la creación de empleos trasciende en mayor medida las buenas intenciones de cualquier programa. Una política de Estado encaminada a disminuir de manera permanente los índices de pobreza y marginación, necesariamente tiene que asociarse al proyecto de nación que se busca.

La cita recurrente con las condiciones de crisis que ha vivido el país en los últimos años, hacen pensar que no sólo se agotó el modelo de crecimiento de sustitución de importaciones y del estado expansionista, sino que el modelo neoliberal vigente, también ha demostrado su incapacidad.

Prueba de esto último es que, las cifras oficiales muestran mejoría en algunos indicadores macroeconómicos y disminución de los índices de pobreza, sin embargo ésta persiste, y puede aumentar. Con la crisis el número de pobres y marginados aumenta, además de que los grupos de ingresos medios y bajos pierden los niveles de consumo que tardarán años en recuperar.

⁵² Levy, Santiago, "La pobreza en ...", op. cit., p. 100.

No se puede esperar que las fuerzas del mercado se preocupen por la gente, éste tiene que seguir siendo uno de los objetivos del gobierno. Son muchas las carencias que aquejan aún a la mayoría de los habitantes del país, esto cambia según la región, se requiere de otro tipo de intervención que la sólo transferencia de recursos.

Será necesario entonces que el Estado que proporcione, alimentación y salud a los pobres extremos, después que se mejoren las condiciones de educación y capacitación, se construya más infraestructura en los municipios e incorpore productivamente al trabajo a los grupos pobres.

De manera que, más que políticas de Estado para superar la marginación, se hace necesario un proyecto de país que deje de excluir a su gente y la incorpore al desarrollo. Para ello es necesario incorporar en este proyecto los consensos de distintos grupos de opinión por lo que se hará indispensable también una mayor democracia.

CONCLUSIONES

Generales

El fenómeno de la pobreza tiene que ver con la reorientación de los objetivos que persigue el desarrollo económico, lo que implica pasar de la preocupación por alcanzar mayores niveles de inversión, ahorro, exportaciones, productividad, a buscar alcanzar, como finalidad, mejores niveles de bienestar.

Cuando se revisan los distintos enfoques sobre la pobreza, surgen varias interrogantes, como si éste, el problema de la pobreza, debe considerarse o no como un elemento central dentro de las prioridades del desarrollo.

A fin de cuentas, independientemente de las herramientas que se utilicen, ningún estudio niega la existencia de población pobre en México, de ahí se concluye que el problema no radica exclusivamente en su conceptualización y medición sino en las acciones que se tomen para erradicarlo.

Es necesario que se instrumenten políticas específicas, por parte del Gobierno, dirigidas a los pobres para elevar su nivel de bienestar social. Esto supone que los objetivos de la Política Social formen parte de la Política Económica, para dar acceso a servicios públicos, de manera que los beneficios del crecimiento también deben estar acompañados de una distribución más equitativa del ingreso que beneficie a los grupos de población más pobre.

La marginación social en México refleja que existen regiones que son en mayor medida beneficiadas por las actividades industriales, con lo que esto implica, por ejemplo, la existencia de zonas con características urbanas, mejor comunicadas y donde generalmente se concentra la población.

El grado de marginación, permite un análisis comparativo de las carencias que tiene cada uno de los municipios y es posible examinar lo relacionado con las condiciones

de vivienda, nivel de educación, ingresos monetarios y ubicación geográficos de la población.

Con la crisis de los ochentas, muchos mexicanos ven disminuidos los niveles de vida alcanzados hasta ese momento. Con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el gobierno reconoce las condiciones de pobreza en que se encuentra un número creciente de población y la importancia que reviste su participación directa para dar atención a sus demandas. Es un hecho que las condiciones de pobreza bien podrían ser el resultado de las políticas de ajuste y estabilización, el PRONASOL resultó ser un paliativo a las condiciones de marginación y pobreza de la población.

Las políticas dirigidas a atenuar las condiciones de marginación social, requerían de esquemas ágiles de atención, de ahí que una importante vertiente del PRONASOL fuera el programa denominados Fondos Municipales de Solidaridad, que en forma directa canaliza recursos a los municipios, por considerarse que es la división territorial donde se identifican claramente las demandas de las comunidades.

En el pasado, las políticas para superar la pobreza estuvieron basados principalmente a la transferencia de subsidios de manera indiscriminada, actualmente la política social del gobierno está encaminada a ejercer un gasto que no sea inflacionario y que no este basado en el déficit del sector público.

A pesar de que el gasto de gobierno se ha incrementado este resulta ser insuficiente aún, para disminuir la magnitud de la pobreza en el país.

Debido a que durante muchos años el ingreso se ha concentrado en unas cuantas familias, es necesaria una tarea redistributiva por parte del gobierno, esto implica una actitud de promover como política de Estado el combate a la pobreza y la marginación, a través de la asignación de inversión a programas específicos con este fin.

Por sí solas las políticas de Estado para superar la pobreza no conseguirán su objetivo, de manera que, se hace necesario es un proyecto de país que deje de excluir a su gente y la incorpore al desarrollo. La política pública para disminuir los índices de marginación y pobreza a la fecha no han podido incidir en la generación de empleos y en la mejora del nivel de ingresos de estos grupos, que sería la mejor forma de incorporar a esta población a los beneficios del desarrollo.

Particulares

Los diversos estudios sobre pobreza han identificado a las zonas rurales dispersas, como las más afectadas, esta es una de las razones por las que los Fondos Municipales fueron concebidos para atender a estas comunidades. Este objetivo no debe relevarse sino fortalecerse, la inversión pública parece ser la única vía de financiamiento para los habitantes de estas zonas.

Las administraciones muniicpales en México se renuevan cada tres años, los alcances de cualquier programa de gobierno se ven inconclusos, adquieren un carácter de temporalidad y difícilmente cumplen con sus metas. Cualquier programa de caracter social debe tener una característica, la continuidad en los objetivos.

La transferencia de recursos a los municipios por sí sola no garantiza que se instrumenten acciones para elevar el nivel de vida de su población, con los FMS, los ayuntamientos han tenido que hacer frente a cargas de trabajo, en muchas ocasiones, superiores a su capacidad técnica y financiera, lo que hace necesaria una verdadera estrategia de apoyo a los municipios con mayores grados de marginación.

Al inicio del programa Fondos Municipales de Solidaridad, en 1990 y 1991, se contaba con una apertura programática cerrada que incluía programas específicos de inversión

en los municipios. Estas obras, en gran medida, mejoraban las condiciones de marginación municipal, sin embargo, a partir de 1992 se da giro en la concepción del Programa; de estar destinado a disminuir los rezagos que en materia de servicios públicos existía, se pensó en él como en un instrumento para el fortalecimiento municipal, que consiste en la transferencia de recursos para que sea el municipio quien decida las acciones. En este sentido los alcances de un programa se ven limitados cuando sus objetivos se vuelven más amplios.

Resulta complejo evaluar los resultados de un programa en su intento por disminuir los índices de marginación a través de la dotación de servicios públicos y la construcción de infraestructura. Dos de los municipios seleccionados, Huajicori y el Nayar obtuvieron buenos resultados en este aspecto. Gran parte de sus inversión se canalizó a la realización de obras que elevaron el nivel de bienestar de la población. (pese a las dificultades observadas en el Nayar).

Por el contrario, en el Municipio de Tepic, con el menor grado de marginación en el estado, se dedicaron gran parte de los recursos a instalar luminarias, empedrados de calles, canchas deportivas. Bajo esta óptica sería factible pensar que los recursos que durante todo el período se asignaron a Tepic, hubieran tenido un mayor impacto de haberse transferido a los municipios con mayores grados de marginación.

En Tepic hay también grupos de población pobres, que requieren de los recursos al igual que la población de municipios con alta y muy alta marginalidad, existen serias dudas sobre la bondad del programa en este municipio, sin embargo cómo imponer que estos recursos sólo se canalicen a esos grupos de población, cuando uno de los elementos centrales de los Fondos Municipales es la descentralización de recursos y de decisiones a favor de los municipios.

Para abatir la pobreza y la marginación en los municipios no es suficiente la transferencia de recursos, es necesario además delinear claramente el destino de los mismos, porque a la larga, hacen compleja la identificación de la población objetivo.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Con la finalidad de atender a la población más pobre debería plantearse que en aquellos municipios grandes, que por lo general son las capitales de los estados, la inversión autorizada se canalizara únicamente a las comunidades que han quedado marginadas en comparación con el resto de la población del municipio.

En los municipios evaluados se constituyeron los Consejos Municipales y los Comités de Solidaridad, sin embargo no hubo entre ellos una coordinación que permitiera en los municipios hacer de los FMS, más que un Programa de obras, un Programa de combate a la marginación.

Los municipios con marginalidad muy alta han demostrado, en el caso de Nayarit para el periodo analizado que, que son capaces de administrar, planear y ejercer los recursos que les fueron transferidos atendiendo a los criterios de apoyar a sus localidades apartadas y en condiciones de marginación social. Sin embargo fue necesario apoyar a estos municipios en tareas técnicas y de gestión, por lo que una mayor cantidad de recursos, acompañada de una asistencia técnica adecuada, lejos de constituirse en un problema para estos municipios, sería una respuesta a sus necesidades.

El hecho de que se concentre una mayor inversión en la capital del estado, demuestra que el programa debería tener presente estos resultados, para evitar la concentración y asignar ésta hacia las zonas rurales alejadas y con índices de marginación mayores. Por otra parte, el tipo de obras que se han realizado con el programa en los municipios evaluados y sobre todo en aquellos con índices de marginación mayores, han solucionado carencias que permitieron a su población elevar su nivel de bienestar.

Dada la magnitud de la población excluida, se hace necesario una mayor inversión en el tipo de programas que estén enfocados a disminuir el grado de marginación.

ANEXOS

•

Para la construcción de los nueve indicadores de Marginación se consulto el disco compacto de información de XI Censo general de Población y Vivienda del INEGI. Se procedio de la siguiente manera:

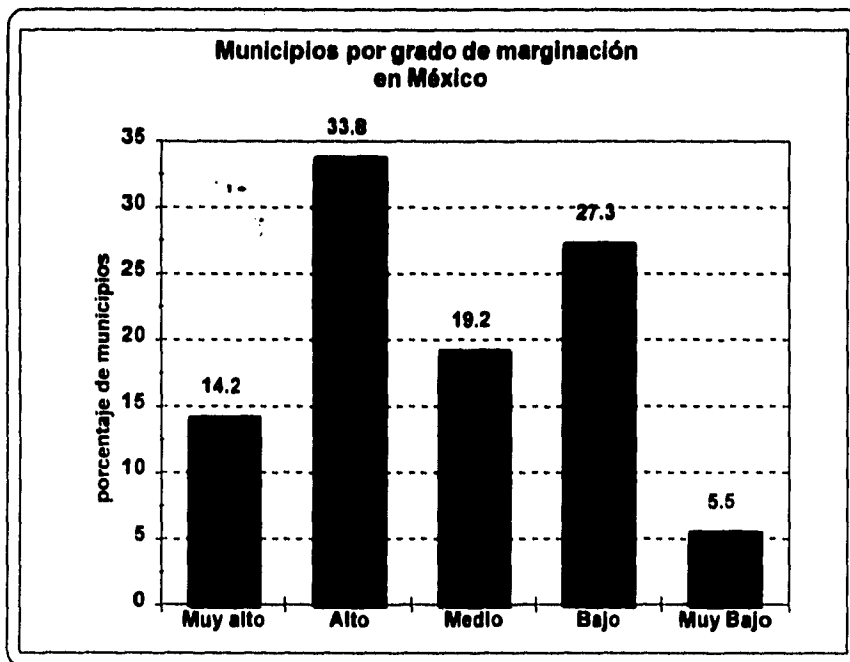
Para obtener el Índice 1; Porcentaje de población analfabeta, la información esta en el cuadro de: Población de 15 años y más por municipio y grupos quinquenales de edad según condición de alfabetismo y sexo. Para el Índice 2; Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, se tomo la información de población de 6 años y más por municipio, sexo y edad según nivel de instrucción y grados aprobados en primaria. El Índice 3; Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje ni excusado, la información proviene del cuadro viviendas particulares habitadas y ocupantes por municipio y disponibilidad de excusado según disponibilidad y tipo de drenaje. El Índice 4, Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica, resulta de identificar la información de Ocupantes en viviendas particulares por municipio, disponibilidad de energía eléctrica y agua entubada según disponibilidad y tipo de drenaje. Para obtener el Índice 5, porcentaje de ocupantes en vivienda sin disponibilidad de agua entubada, la fuente es la misma del índice 4, El Índice 6, Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento se cálculo tomando la información de viviendas particulares habitadas por municipio y número de ocupantes según número de dormitorios. Para calcular el Índice 7, Porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra, se identifica el cuadro de Ocupantes en viviendas particulares por municipio material predominante en pisos y paredes según material predominante en techos. El Índice 8, Porcentaje de población en localidades de menos de 5,000 habitantes, proviene del cuadro población total por municipio y tamaño de localidad según sexo. El Índice 9, porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos, se obtiene del cuadro Población ocupada por municipio, sexo y sector de actividad según grupos de ingreso. Para el cálculo del Índice se procede según se describe en el capítulo III.

A) La situación de marginación a nivel estatal

A partir de la construcción de un Índice de cuatro dimensiones estructurales de marginación y de valorar sus intensidades en porcentajes de población no participante al acceso a una vivienda digna, sistema educativo, localización geográfica, e ingreso monetario suficiente para cubrir las necesidades básicas, se llega a una valoración integral; el grado de marginación por municipio.

Con el grado de marginación, se puede establecer que de los 2403 municipios del país, 341 (14.2%) tienen un grado muy alto de marginación, 812 (33.8%) un grado alto de marginación, 462 (19.2%) marginación media, 656 (27.3) marginación baja y 132 (5.5%) muy baja.

Grafica 3



De forma general se pueden señalar diferencias, ya que estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Morelos, Sonora, y el D.F., no tienen municipios con marginación alta o muy alta. Por su parte, los cuatro municipios de Baja California son de marginación muy baja y los municipios de de Campeche y Guerrero no entran en esta categoría. Mientras que Chiapas y Oaxaca tienen 94 y 431 municipios respectivamente con grados de marginación alta y muy alta.

Es importante señalar que la población en México según el último censo registró 81,249,645 habitantes, de los cuales 39,893,969 (49.1%) son hombres y 41,355,676 (50.9%) mujeres⁵³. La población del país se encuentra dispersa en 2403 municipios⁵⁴. Comparada con los datos de 1970 la tasa de crecimiento de la población creció 2.6%,

"Las modificaciones en el crecimiento demográfico produjeron importantes cambios en la estructura de población, que han repercutido en la magnitud y el perfil de la pobreza en México"⁵⁵

En tanto que a nivel estatal las diferencias en las tasas de crecimiento van desde 0.9% para el D.F. hasta 8.9% para Quintana Roo. Esto refleja que otras poblaciones en el país han registrado tasas iguales o mayores de crecimiento, que la ciudad de México. Del total de habitantes, en el país viven 57,959,721 (71.3%) en poblaciones urbanas, mientras que 23,289,924 (28.7%) radican en poblaciones rurales.

"A partir de 1940 la sociedad mexicana dejó de ser eminentemente rural para convertirse gradualmente en urbana."⁵⁶

⁵³ XI Censo General de Población y Vivienda, Perfil socioeconómico, INEGI, 1990.

⁵⁴ El número de municipios se tomó del Censo General de Población y Vivienda, 1990. Sin embargo a partir de esa fecha se crearon nuevos municipios en Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Edo. de México, Quintana Roo y San Luis Potosí. El total de municipios en junio de 1995 son 2411, incluyendo a las 16 Delegaciones del Distrito Federal.

⁵⁵ Hernández Laos, Enrique. "Crecimiento económico y...", op. cit., p. 22

⁵⁶ Hernández Laos, Enrique. "Crecimiento económico y...", op. cit., p.26

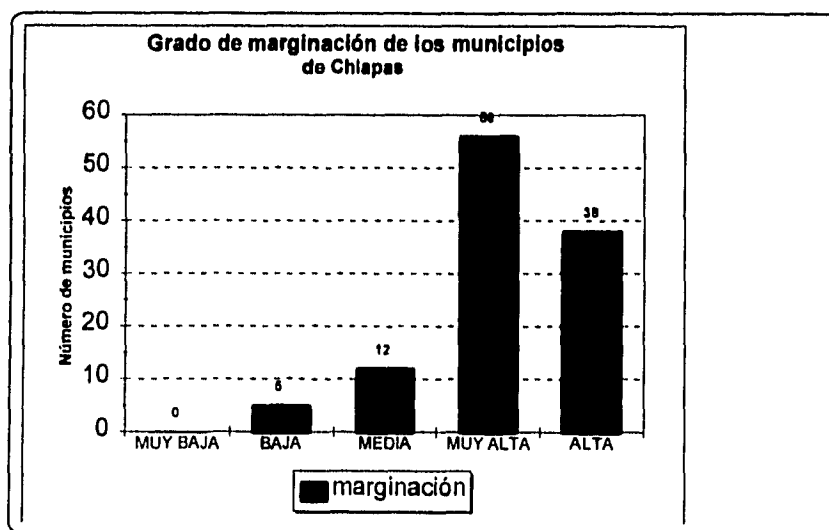
B) La marginación en cinco entidades federativas

A continuación se realizará un breve descripción para algunos estados, sobre la marginalidad en el ámbito estatal.

Chiapas

El estado tiene un grado de marginalidad Muy Alto, tiene un total de 111 municipios , de los cuales 5 tienen baja marginalidad, 12 media, 56 alta, y 38 muy alta marginalidad. La tasa de crecimiento del estado se incremento en 3.6% respecto a 1970, de manera que registró 3,210,496 habitantes, de los cuales 1,604,773 son hombres y 1,605,723 son mujeres. La población mayor de 15 años analfabeta representa el 30.12%, con primaria incompleta se encuentra el 62.08%. El porcentaje de viviendas en la entidad sin excusado ni drenaje es de 42.66%, sin energia electrica 34.92%, sin agua entubada 42.09%, con piso de tierra 50.9%, y el nivel de hacinamiento fue de 74.07%. En poblaciones de menos de 5000 habitantes se encuentra 66.56%, y percibiendo menos de dos salarios mínimos esta el 80.08%.

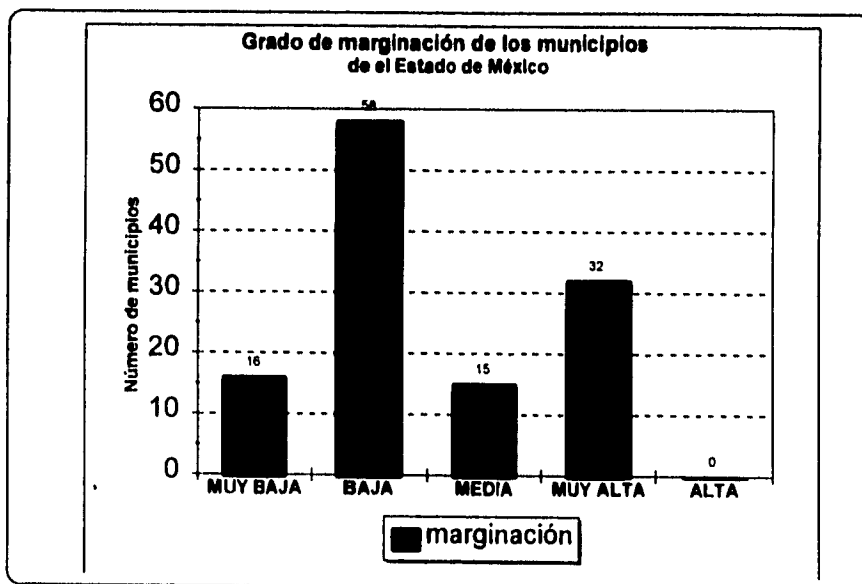
Grafica 4



Estado de México

La entidad tiene un grado de marginalidad Baja, de 121 municipios que forman el estado 16 son de baja marginalidad, 58 con baja, 15 media, y 32 alta. En 1994 se crea un nuevo municipio denominado Valle Chalco Solidaridad. (las características son las del municipio de Chalco, al cual se le asignó una marginalidad baja). El Estado de México registro una tasa de crecimiento del 4.8% respecto a 1970, de esta forma cuenta con 9,815,795 habitantes, de los cuales 4,834,549 son hombres y 4,981,246 son mujeres. La población mayor de 15 años analfabeta representa el 9.03%, con primaria incompleta se encuentra el 28.74%. El porcentaje de viviendas en la entidad sin excusado ni drenaje es de 16.17%, sin energía eléctrica 6.44%, sin agua entubada 14.72%, con piso de tierra 12.8%, y el nivel de hacinamiento fue de 58.61%. En poblaciones de menos de 5000 habitantes se encuentra 21.3%, y percibiendo menos de dos salarios mínimos esta el 62.73%.

Grafica 5



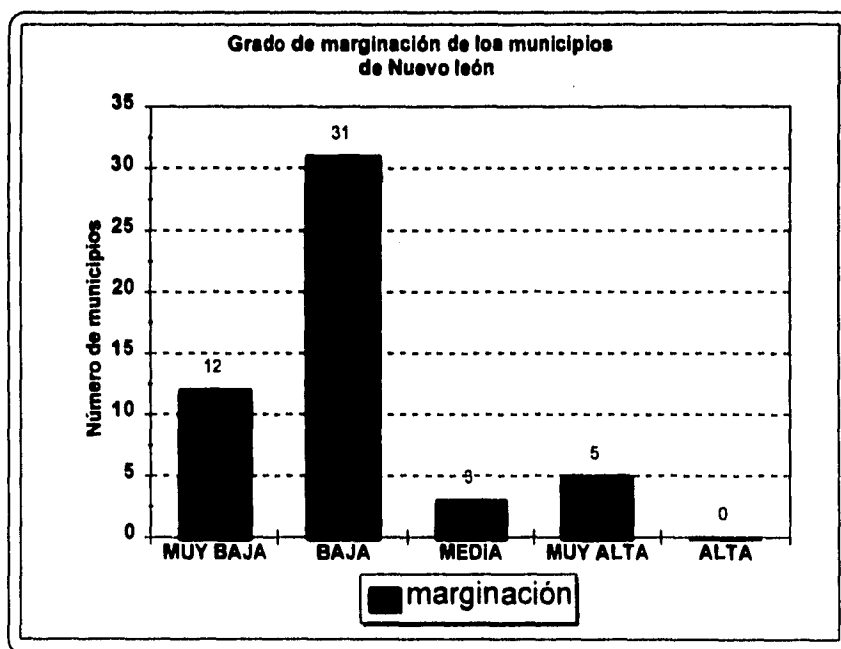
Nuevo León

El estado tiene un grado de marginalidad muy baja, de los 51 municipios que forman el estado 12 tienen muy baja marginalidad, 31 baja, 3 media, y 5 alta.

El Estado registró 3, 098,736 habitantes, de los cuales 1,542,664 son hombres y 1,556,072 son mujeres, su tasa de crecimiento fue de 3.0% respecto a 1970.

De la población mayor de 15 años los analfabetas representan el 4.65%, con primaria incompleta se encuentra el 23.18%. El porcentaje de viviendas en la entidad sin excusado ni drenaje es de 4.21%, sin energía eléctrica 3.55%, sin agua entubada 6.7%, con piso de tierra 6.10%, y el nivel de hacinamiento fue de 47.63%.

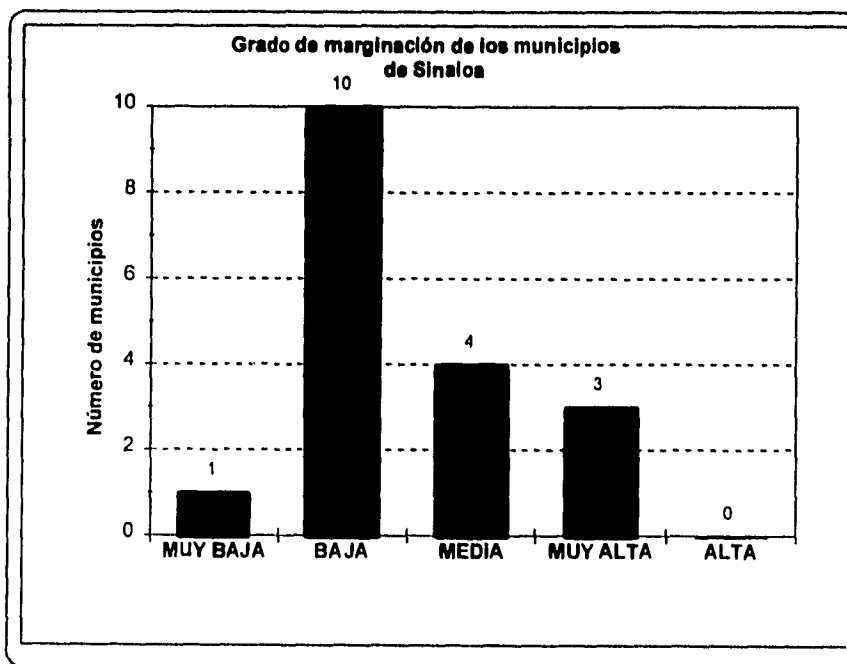
Gráfica 6



Sinaloa

La entidad tiene un grado de marginalidad media, está conformado por 18 municipios y tiene muy baja marginalidad en 1, en tanto registra 10 con baja, 4 con media, y 3 de alta. La población en 1990 fue de 2,204,054 habitantes, de los cuales 1,101,621 son hombres y 1,102,433 son mujeres, su tasa de crecimiento fue de 2.8% respecto a 1970. De la población mayor de 15 años los analfabetas representan el 9.86%, con primaria incompleta se encuentra el 37.4%. El porcentaje de viviendas en la entidad sin excusado ni drenaje es 18.75%, sin energía eléctrica 8.99%, sin agua entubada 19.45%, con piso de tierra 23.68%, y el nivel de hacinamiento fue de 60.71%.

Grafica 7



C) Situación del Estado de Nayarit y sus municipios

Tomando en cuenta la situación en la que se encuentran todos los estados del país en cuanto a su grado de marginalidad, se optó por seleccionar a uno que no presentara una situación extrema, es decir, un estado con marginalidad muy alta como por ejemplo Chiapas, Oaxaca o Guerrero, ó en el caso contrario, un estado con marginalidad muy baja, como Baja California, Nuevo León o Coahuila. Por último, se descarta al Distrito Federal, porque no está conformado de municipios y el análisis será de una comparación intermunicipal.

Nayarit

Nayarit tiene en su territorio el 1% de la población nacional, esta se encuentra distribuida en 1908 localidades, de las cuales 1363 tienen menos de 100 pobladores, y representa 71.4% del total de localidades habitadas. Las localidades con mayor población son la capital del estado Tepic, con 206967 habitantes (25.1%), Tuxpan con 24454 habitantes (2.9%), lo que significa que en el estado hay una alta dispersión de la población.

De manera que 1363 localidades se encuentra el 3.5 % de la población, mientras que una, Tepic, se concentra el 25.1%, de la población del estado.

La población mayor de 12 años considerada económicamente activa es 238079, de los cuales 233000 se encuentran ocupados,. La tasa de ocupación en el estado es de 97.9%. Las actividades del sector primario en el estado, representan el 38.2%, las del secundario el 17.6% y el terciario el 40% y 4% no especifican su actividad.

La población que habla alguna lengua indígena representa el 3.4% del total estatal. Las principales lenguas que se hablan son Cora, Huichol, Tepehuan, nahuatl.

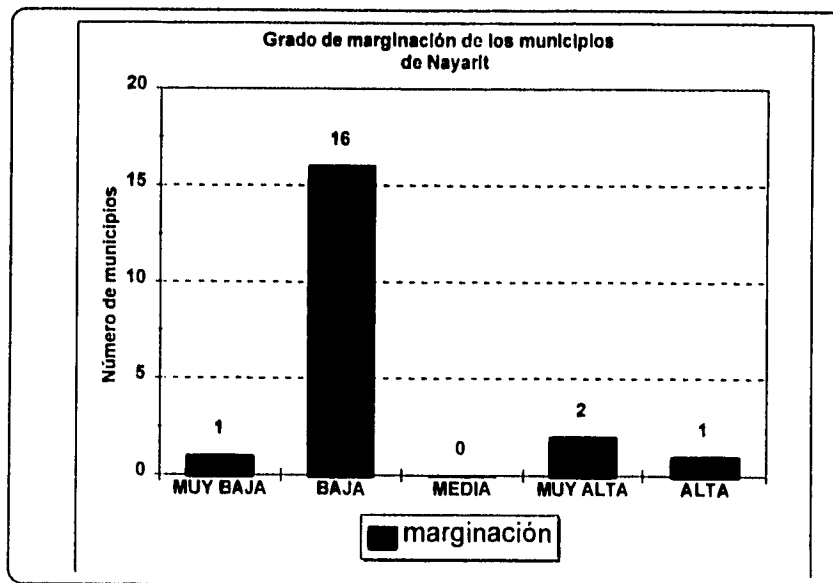
El Estado de Nayarit tiene un grado de marginalidad media, en consecuencia, no está en una situación extrema en cuanto a marginalidad y al interior, sus municipios presentan cuatro de las cinco categorías de marginación, por lo que se considera conveniente realizar el análisis de sus municipios.

De los 20 municipios que forman el estado 1 tiene muy baja marginalidad, 16 baja, 2 alta y 1 con muy alta. El Estado registra 824,643 habitantes, de los cuales 411,057 son hombres y 413,586 son mujeres, su tasa de crecimiento fue de 2.1 respecto a 1970.

Del total de su población mayor de 15 años los analfabetas representan el 11.34%, con primaria incompleta se encuentra el 41.67%. El porcentaje de viviendas en la entidad sin excusado ni drenaje es de 18.24%, sin energía eléctrica 8.67%, sin agua entubada 16.11%, con piso de tierra 21.63%, y el nivel de hacinamiento fue de 58.91%. En poblaciones de menos de 5000 habitantes se encuentra 48.76%, y percibiendo menos de dos salarios mínimos esta el 53.63% .

Para el propósito de este trabajo se seleccionaron cuatro municipios del estado estos son: de marginalidad muy alta, el de El Nayar, municipio único con esta categoría, de marginalidad alta se opta por Huajicori, de marginalidad baja se seleccionó Santa María del Oro de entre 16 municipios, considerando que fue el más frecuente en los nueve indicadores arriba señalados. Finalmente Tepic es el municipios que presenta una marginalidad muy baja.

Grafica 8



Indice I

Porcentaje de población de 15 años y más analfabeta				
MUNICIPIO	POBLACION	POBLACION	POBLACION	INDICE
	DE 15 AÑOS	DE 15 AÑOS	DE 15 AÑOS	
	Y MAS	Y MAS	Y MAS	
	ALFABETA	ANALFABETA	TOTAL	
NAYARIT	432,194	55,296	487,490	11.34
ACAPONETA	18,872	2,777	21,649	12.83
AHUACATLAN	8,641	1,186	9,827	12.07
AMATLAN DE CAÑAS	6,560	1,080	7,640	14.14
COMPOSTELA	30,523	4,422	34,945	12.65
HUAJICORI	3,698	1,187	4,885	24.30
IXTLAN DEL RIO	13,175	1,538	14,713	10.45
JALA	7,308	1,200	8,508	14.10
XALISCO	14,388	1,366	15,754	8.67
NAYAR, EL	4,763	5,606	10,369	54.07
ROSAMORADA	17,885	2,828	20,713	13.65
RUIZ	10,485	1,901	12,386	15.35
SAN BLAS	23,442	2,920	26,362	11.08
SAN PEDRO LAGUNILLAS	4,343	532	4,875	10.91
SANTA MARIA DEL ORO	9,355	1,551	10,906	14.22
SANTIAGO IXCUINTLA	52,570	6,901	59,471	11.60
TECUALA	23,656	3,658	27,314	13.39
TEPIC	138,919	8,711	147,630	5.90
TUXPAN	18,779	2,071	20,850	9.93
YESCA, LA	4,427	1,250	5,677	22.02
BAHIA DE BANDERAS	20,405	2,611	23,016	11.34

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, en disco compacto

Índice 2

Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa			
MUNICIPIO	POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS SIN PRIMARIA COMPLETA	POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS TOTAL	INDICE
NAYARIT	197,804	474,736	41.67
ACAPONETA	9,167	20,931	43.80
AHUACATLAN	4,471	9,632	46.42
AMATLAN DE CAÑAS	4,125	7,376	55.92
COMPOSTELA	16,794	33,576	50.02
HUAJICORI	3,090	4,645	66.52
IXTLAN DEL RIO	6,285	14,523	43.28
JALA	4,386	8,348	52.54
XALISCO	5,869	15,497	37.87
NAYAR, EL	6,243	10,013	62.32
ROSAMORADA	10,147	19,693	51.53
RUIZ	5,937	12,085	49.13
SAN BLAS	12,799	25,779	49.65
SAN PEDRO LAGUNILLAS	2,460	4,822	51.02
SANTA MARIA DEL ORO	5,869	10,676	54.97
SANTIAGO IXCUINTLA	26,777	57,956	46.20
TECUALA	11,932	25,831	46.19
TEPIC	37,748	145,556	25.93
TUXPAN	8,231	20,326	40.49
YESCA, LA	3,576	5,393	66.31
BAHIA DE BANDERAS	9,898	22,078	44.83

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, en disco compacto

Indice 3

Viviendas particulares habitadas y disponibilidad de excusado y drenaje					
MUNICIPIO	VIVIENDAS	NO	NO	TOTAL DE	INDICE
	PARTICULARES	DISPONE	ESPECIFI	VIVIENDAS	
	HABITADAS	DE	CADO	CON	
		DRENAJE		DRENAJE	
		NI DE			
		EXCUSADO			
NAYARIT	168,451	30,068	3,666	164,785	18.26
ACAPONETA	7,406	1,994	148	7,258	27.47
AHUACATLAN	3,425	704	103	3,322	21.19
AMATLAN DE CAÑAS	2,858	649	256	2,602	24.94
COMPOSTELA	12,650	2,589	221	12,429	20.83
HUAJICORI	1,643	1,143	68	1,575	72.57
IXTLAN DEL RIO	5,119	414	50	5,069	8.17
JALA	3,038	824	38	3,000	27.47
XALISCO	5,138	622	118	5,020	12.39
NAYAR, EL	3,557	3,022	206	3,351	90.18
ROSAMORADA	7,293	1,911	257	7,036	27.16
RUIZ	4,330	1,191	92	4,238	28.10
SAN BLAS	9,256	1,912	253	9,003	21.24
SAN PEDRO LAGUNILLAS	1,729	497	34	1,695	29.32
SANTA MARIA DEL ORO	3,879	1,181	102	3,777	31.27
SANTIAGO IXCUINTLA	20,651	3,359	278	20,373	16.49
TECUALA	9,575	1,332	457	9,118	14.61
TEPIC	49,730	3,136	556	49,174	6.38
TUXPAN	7,114	715	113	7,001	10.21
YESCA, LA	1,946	1,137	96	1,850	61.46
BAHIA DE BANDERAS	8,114	1,736	220	7,894	21.99

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, en disco compacto

Indice 4

Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica			
MUNICIPIO	OCUPANTES EN VIVIENDAS PARTICULARES	NO DISPONEN DE ENERGIA ELECTRICA	INDICE
NAYARIT	807003	69977	8.67
ACAPONETA	35790	3629	10.14
AHUACATLAN	15892	1171	7.37
AMATLAN DE CAÑAS	13009	759	5.83
COMPOSTELA	59843	4010	6.7
HUAJICORI	9608	5875	61.15
IXTLAN DEL RIO	24027	1044	4.35
JALA	15316	1717	11.21
XALISCO	25522	1361	5.33
NAYAR, EL	20066	17510	87.26
ROSAMORADA	35212	3317	9.42
RUIZ	21364	2874	13.45
SAN BLAS	42309	2319	5.48
SAN PEDRO LAGUNILLAS	8133	464	5.71
SANTA MARIA DEL ORO	18827	1561	8.29
SANTIAGO IXCUINTLA	97939	2793	2.85
TECUALA	45222	2114	4.67
TEPIC	235677	7363	3.12
TUXPAN	33081	860	2.6
YESCA, LA	10564	5951	56.33
BAHIA DE BANDERAS	39602	3285	8.3

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, en disco compacto

Índice 5

Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada					
Municipio	Total de ocupantes en viviendas particulares.	Número de ocupantes no dispone de agua entubada.	Número de ocupantes no especificado	Total de ocupantes menos los no especificados.	Indicador
	1	2	3	(1-3)	
Nayarit	807,003	129,291	4,666	802,337	16.11
Acaponeta	35,790	6,180	222	35,568	17.38
Ahuacatlán	15,892	1,006	57	15,835	6.35
Amatlán de cañas	13,009	745	101	12,908	5.77
Compostela	59,843	6,388	200	59,643	10.71
Huajicori	9,608	4,769	286	9,322	51.16
Ixtlán del Río	24,027	1,010	77	23,950	4.22
Jala	15,316	2,264	43	15,273	14.82
Xalisco	25,522	1,376	91	25,431	5.41
EL Nayar	20,066	14,275	531	19,535	73.07
Rosamorada	35,212	5,446	331	34,881	15.61
Rulz	21,364	3,233	72	21,292	15.18
San Blas	42,309	8,899	220	42,089	21.14
San Pedro Lagunillas	8,133	284	34	8,099	3.51
Santa María del oro	18,827	1,657	63	18,764	8.83
Santiago Ixcuintla	97,939	35,929	564	97,375	36.90
Tecuala	45,222	5,763	331	44,891	12.84
Tepic	235,677	18,555	1,017	234,660	7.91
Tuxpan	33,081	3,573	97	32,984	10.83
La Yesca	10,564	3,911	142	10,422	37.53
Bahía de Banderas	39,602	4,028	187	39,415	10.22

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, Tabulados Básicos.

Indice 6

MUNICIPIO	Porcentaje de Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento						INDICE
	NUMERO DE DORMITORIOS						
	1	2	3	4	NO		
	VIVIENDA DORMIT	DORMITO	DORMITO	DORMI	ESPECIF		
PARTICUL	ORIO	RIOS	RIOS	TORIS	ICAN		
AR	CON 3 Y	CON 5 Y	CON 7 Y	CON 9	FICAN		
HABITADA	OCUPAN	OCUPANT	OCUPANT	OCUPA	RO		
OCUPANTES	OCUPANTES	OCUPANTES	OCUPANTES	OCUPANTES	DORMIT.		
NAYARIT	168451	54346	35474	8187	1032	360	58.91
ACAPONETA	7406	2522	1688	326	26	19	61.76
AHUACATLAN	3425	883	717	187	23	6	52.94
AMATLAN DE CAÑAS	2858	692	645	134	11	6	51.96
COMPOSTELA	12650	4208	2777	564	54	18	60.19
HUAJICORI	1643	864	331	58	7	23	77.78
IXTLAN DEL RIO	5119	1163	1031	319	46	5	50.04
JALA	3038	1273	643	112	5	14	67.23
XALISCO	5138	1562	1200	338	36	6	61.11
NAYAR, EL	3557	1898	692	118	31	21	77.46
ROSAMORADA	7293	3043	1511	262	22	28	66.59
RUIZ	4330	1773	924	163	23	5	66.66
SAN BLAS	9256	3347	1968	336	29	25	61.53
SANPEDROLAGUNILLAS	1729	479	426	90	10	3	58.23
SANTA MARIA DEL ORO	3879	1209	910	240	21	4	61.42
SANTIAGO IXCUINTLA	20651	7950	4505	805	76	41	64.71
TECUALA	9575	3069	2143	444	52	21	59.74
TEPIC	49730	11994	9720	2850	465	86	50.42
TUXPAN	7114	2644	1405	290	29	13	81.51
YESCA, LA	1946	754	426	122	19	5	68.06
BAHIA DE BANDERAS	8114	3019	1812	409	47	11	65.25

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, en disco compacto

Índice 7

Porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra					
Municipio	Total de ocupantes en viviendas particulares.	Número de ocupantes en viviendas con piso de tierra	Número de ocupantes que no especifican el material	Total de ocupantes menos los no especificados.	Indicador
	1	2	3	(1-3)	
Nayarit	807,003	174,045	2,292	804,711	21.63
Acaponeta	35,790	7,254	102	35,688	20.33
Ahuacatlán	15,892	2,613	32	15,860	16.48
Amatlán de cañas	13,009	2,599	21	12,988	20.01
Compostela	59,843	11,250	163	59,680	18.85
Huajicori	9,608	6,978	71	9,537	73.17
Ixtlán del Río	24,027	3,061	54	23,973	12.77
Jala	15,316	5,485	24	15,292	35.87
Xalisco	25,522	4,021	34	25,488	15.78
EL Nayar	20,066	17,274	99	19,967	86.51
Rosamorada	35,212	11,328	213	34,999	32.37
Ruiz	21,364	6,685	46	21,318	31.36
San Blas	42,309	12,490	105	42,204	29.59
San Pedro Lagunillas	8,133	1,785	6	8,127	21.96
Santa María del Oro	18,827	7,054	15	18,812	37.50
Santiago Ixcuintla	97,939	21,542	278	97,661	22.06
Tecuala	45,222	6,241	180	45,042	13.86
Tepic	235,677	26,800	735	234,942	11.41
Tuxpan	33,081	5,433	61	33,020	16.45
La Yesca	10,564	7,403	8	10,556	70.13
Bahía de Banderas	39,602	6,749	45	39,557	17.06

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, Tabulados Básicos.

Indice 8

Porcentaje de población en localidades de menos de 5,000 habitantes					
MUNICIPIO	POBLACION			POBLACION <5000 HAB.	INDICE
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES		
NAYARIT	824643	411057	413586	402091	48.76
ACAPONETA	36441	18192	18249	20062	55.05
AHUACATLAN	16077	7982	8095	9597	59.69
AMATLAN DE CAÑAS	13168	6644	6524	13168	100
COMPOSTELA	60926	30449	30477	22582	37.06
HUAJICORI	9991	5141	4850	9991	100
IXTLAN DEL RIO	24347	11735	12612	4702	19.31
JALA	15497	7578	7919	6168	39.8
XALISCO	26722	13410	13312	11824	44.25
NAYAR, EL	21100	10620	10480	21100	100
ROSAMORADA	35797	18368	17429	35797	100
RUIZ	21674	11065	10609	9142	42.18
SAN BLAS	44280	23515	20765	35847	80.96
SAN PEDRO LAGUNILLAS	8223	4120	4103	8223	100
SANTA MARIA DEL ORO	19181	9643	9538	19181	100
SANTIAGO IXCUINTLA	99106	49916	49190	68104	68.72
TECUALA	45793	22876	22917	24960	54.51
TEPIC	241463	117074	124389	28579	11.84
TUXPAN	34268	17041	17227	9814	28.64
YESCA, LA	10758	5427	5331	10758	100
BAHIA DE BANDERAS	39831	20261	19570	32492	81.57

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, en disco compacto

Índice 9

MUNICIPIO,	Porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos							
	GRUPOS DE INGRESO MENSUAL							
	NO EL 50% MAS DE UN MAS CON	NO EL 50% MAS DE UN MAS CON	NO EL 50% MAS DE UN MAS CON	NO EL 50% MAS DE UN MAS CON	NO EL 50% MAS DE UN MAS CON	NO EL 50% MAS DE UN MAS CON	NO EL 50% MAS DE UN MAS CON	NO EL 50% MAS DE UN MAS CON
	RECEBE UN SALARIO MINIMO	RECEBE UN SALARIO MINIMO	RECEBE UN SALARIO MINIMO	RECEBE UN SALARIO MINIMO	RECEBE UN SALARIO MINIMO	RECEBE UN SALARIO MINIMO	RECEBE UN SALARIO MINIMO	RECEBE UN SALARIO MINIMO
	OCUPADA	OCUPADA	OCUPADA	OCUPADA	OCUPADA	OCUPADA	OCUPADA	OCUPADA
NAYARIT	233000	19878	13593	16729	246	74506	124.952	53.63
ACAPONETA	9867	864	686	813	18	3638	6019	61.00
AHUACATLAN	4207	378	251	281	3	1254	2167	51.51
AMATLAN DE CAÑAS	3220	711	261	264	2	541	1779	55.25
COMPOSTELA	16442	1707	1089	1173	7	4143	8119	49.38
HUAJICORI	2067	901	118	111	0	432	1562	75.57
IXTLAN DEL RIO	6701	415	321	569	13	1998	3316	49.49
JALA	3614	747	267	276	3	1025	2318	64.14
XALISCO	7513	339	441	661	2	2682	4125	54.9
NAYAR, EL	3237	1700	268	68	0	289	2325	71.83
ROSAMORADA	9826	767	804	882	6	3422	5881	59.85
RUIZ	5953	546	198	526	0	2836	4106	68.97
SAN BLAS	14148	2899	696	665	5	3073	7338	51.87
SANPEDROLAGUNILLA	2083	507	204	132	0	391	1234	59.24
SANTA MARIA DEL ORO	4188	569	384	414	0	1299	2666	63.66
SANTIAGO IXCUINTLA	29943	1518	1512	2120	23	13739	18912	63.16
TECUALA	11552	1267	1093	804	6	2796	5966	51.64
TEPIC	73597	1962	3467	5424	115	24928	35896	48.77
TUXPAN	10298	425	535	722	4	3272	4958	48.15
YESCA, LA	2385	824	311	276	0	285	1696	71.11
BAHIA DE BANDERAS	12159	832	687	548	39	2463	4569	37.58

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, en disco compacto.

Cuadro resumen a nivel nacional de los indicadores de la marginación social por estado.

POBLACION TOTAL, INDICADORES SOCIOECONOMICOS , INDICE Y GRADO DE MARGINACION											
NOMBRE	POB	IND1	IND2	IND3	IND4	IND5	IND6	IND7	IND8	IND9	INDICE
NACIONAL	81,249,645	12.4	29.3	21.5	13.0	20.9	57.1	20.9	34.4	63.2	0.00
AGUASCALIENTES	719,659	7.1	33.9	10.9	5.0	4.2	51.0	7.5	27.0	62.5	-0.89
BAJA CALIFORNIA	1,660,855	4.7	24.0	4.9	10.5	19.6	45.4	8.1	12.0	40.0	-1.34
BAJA CALIFORNIA SUR	317,764	5.4	27.8	7.0	11.1	10.2	48.6	14.0	25.6	54.1	-0.97
CAMPECHE	535,185	15.4	44.8	24.8	15.0	29.5	65.0	24.2	36.2	68.1	0.48
COAHUILA DE	1,972,340	5.5	28.2	10.8	5.2	7.8	50.0	8.5	17.1	60.9	-1.05
COLIMA	428,510	9.3	36.0	8.4	5.8	6.6	56.0	21.1	22.4	50.4	-0.76
CHIAPAS	3,210,496	30.1	62.1	42.7	34.9	42.1	74.1	50.9	66.6	80.1	2.36
CHIHUAHUA	2,441,873	6.1	30.9	14.1	13.2	12.0	47.8	9.6	25.6	52.8	-0.87
DISTRITO FEDERAL	8,235,744	4.0	16.8	1.8	0.8	3.3	45.6	2.5	0.3	60.5	-1.69
DURANGO	1,349,378	7.0	39.5	32.4	13.7	15.0	53.5	20.0	49.3	67.7	0.01
GUANAJUATO	3,982,593	16.6	46.9	31.1	12.5	16.8	59.6	16.7	40.8	61.3	0.21
GUERRERO	2,620,637	26.9	50.4	50.5	22.8	44.0	69.6	49.8	56.1	67.8	1.75
HIDALGO	1,888,366	20.7	45.7	42.8	22.6	29.9	63.5	29.9	62.9	73.7	1.17
JALISCO	5,302,689	8.9	35.9	12.0	7.9	13.8	48.8	13.2	23.0	55.5	-0.77
MEXICO	9,815,795	9.0	28.7	16.2	8.4	14.7	58.6	12.8	21.3	62.7	-0.60
MICHOACAN	3,548,199	17.3	48.6	24.5	13.1	20.9	58.3	28.7	46.3	60.0	0.36
MORELOS	1,195,059	12.0	34.0	19.6	4.0	11.4	56.7	21.8	26.6	59.5	-0.46
NAYARIT	824,643	11.3	41.7	18.2	8.7	16.1	58.9	21.6	48.8	53.6	-0.13
NUEVO LEON	3,098,736	4.7	23.2	4.2	3.6	8.7	47.6	6.1	9.5	58.7	-1.38
OAXACA	3,019,560	27.5	56.7	45.5	23.8	42.2	69.9	52.5	69.6	78.7	2.06
PUEBLA	4,126,101	19.2	44.9	35.5	15.5	29.2	64.5	30.0	46.5	72.4	0.83
QUERETARO	1,051,235	15.4	39.6	34.9	15.7	16.4	56.5	16.8	47.7	60.5	0.16
QUINTANA ROO	493,277	12.3	38.8	17.3	15.4	10.5	63.4	23.2	33.4	49.2	-0.19
SAN LUIS POTOSI	2,003,187	15.0	44.5	25.3	28.0	33.8	55.9	29.7	49.9	71.1	0.75
SINALOA	2,204,054	9.9	37.4	18.8	9.0	19.5	60.7	23.7	43.5	55.6	-0.14
SONORA	1,823,606	5.6	29.1	7.7	9.2	8.5	54.4	18.2	26.0	52.7	-0.86
TABASCO	1,501,744	12.7	43.9	16.8	15.5	43.8	65.6	13.8	57.5	65.5	0.52
TAMAULIPAS	2,249,581	6.9	32.2	6.5	15.9	18.7	53.0	13.8	21.5	61.1	-0.61
TLAXCALA	761,277	11.1	33.6	30.7	5.6	8.7	67.5	14.2	38.7	72.3	-0.04
VERACRUZ	6,228,239	18.3	47.6	26.4	27.2	41.9	63.4	35.9	50.4	71.9	1.13
YUCATAN	1,362,940	15.9	47.8	30.1	9.2	29.4	61.1	18.6	32.4	73.6	0.40
ZACATECAS	1,276,323	9.9	49.1	43.7	13.3	24.7	57.2	16.9	62.1	72.7	0.57

Fuente: tomado de Conapo, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación 1990

Población Total, Urbana y Rural, tasa de crecimiento en México, 1990						
ENTIDAD	CENSO 1990	POBLACION URBANA	%	POBLACION RURAL	%	TAS.CREC. %
NACIONAL	81,249,645	57,959,721	71.3	23,289,924	28.7	2.64
AGUASCALIENTES	719,659	550,697	76.5	168,962	23.5	3.85
BAJACALIFORNIA	1,660,855	1,509,794	90.9	151,061	9.1	3.28
BAJACALIFORNIA SUR	317,764	248,665	78.3	69,099	21.7	4.65
CAMPECHE	535,185	374,780	70.0	160,405	30.0	3.85
COAHUILA	1,972,340	1,697,321	86.1	275,019	13.9	2.89
COLIMA	428,510	357,034	83.3	71,476	16.7	2.92
CHIAPAS	3,210,496	1,296,742	40.4	1,913,754	59.6	3.64
CHIHUAHUA	2,441,873	1,889,766	77.4	552,107	22.6	2.10
DISTRITO FEDERAL	8,235,744	8,213,843	99.7	21,901	0.3	0.91
DURANGO	1,349,378	774,417	57.4	574,961	42.6	1.83
GUANAJUATO	3,982,593	2,525,533	63.4	1,457,060	36.6	2.85
GUERRERO	2,620,637	1,369,536	52.3	1,251,101	47.7	2.51
HIDALGO	1,888,366	845,718	44.8	1,042,648	55.2	2.32
JALISCO	5,302,689	4,340,432	81.9	962,257	18.1	2.41
MEXICO	9,815,795	8,285,207	84.4	1,530,588	15.6	4.81
MICHOACAN	3,548,199	2,188,354	61.6	1,361,845	38.4	2.14
MORELOS	1,195,059	1,023,228	85.6	171,831	14.4	3.37
NAYARIT	824,643	511,731	62.1	312,912	37.9	2.10
NUEVO LEON	3,098,736	2,850,657	92.0	248,079	8.0	3.06
OAXACA	3,019,560	1,191,303	39.5	1,828,257	60.5	2.04
PUEBLA	4,126,101	2,652,779	64.3	1,473,322	35.7	2.52
QUERETARO	1,051,235	627,839	59.7	423,396	40.3	3.94
QUINTANA ROO	493,277	364,374	73.9	128,903	26.1	8.99
SAN LUIS POTOSI	2,003,187	1,105,023	55.2	898,164	44.8	2.26
SINALOA	2,204,054	1,412,447	64.1	791,607	35.9	2.81
SONORA	1,823,606	1,443,067	79.1	380,539	20.9	2.57
TABASCO	1,501,744	745,718	49.7	756,026	50.3	3.41
TAMAULIPAS	2,249,581	1,823,704	81.1	425,877	18.9	2.20
TLAXCALA	761,277	582,351	76.5	178,926	23.5	3.01
VERACRUZ	6,228,239	3,501,728	56.2	2,728,513	43.8	2.48
YUCATAN	1,362,940	1,071,618	78.6	291,322	21.4	2.97
ZACATECAS	1,276,323	586,317	45.9	690,006	54.1	1.48

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, perfil sociodemografico

BIBLIOGRAFIA

(Referencias Básicas)

1. BANCO MUNDIAL 1990, "La pobreza", Informe sobre el desarrollo mundial 1990, Ed. Oxford University Press, Washington D.C., primera edición, julio 1990. pp.284.
2. BOLTVINIK, Julio, "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en revista *Comercio Exterior*, vol 42, número 4, abril 1992, México, pp. 354-365.
3. BROTHERS, D. y SOLIS, L. compiladores, "México en busca de una nueva estrategia de desarrollo", el trimestre económico, lecturas, F.C.E.; México, 1992. pp. 119-128.
4. CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, "Indicadores Socioeconomicos e Índice de Marginación Municipal 1990", México 1993, pp.304.
5. GARCIA del Castillo, Rodolfo, Analisis del municipio mexicano, diagnóstico y perspectivas, dos partes , Ed. CIDE, México 1995. pp. 208
6. HERNÁNDEZ LAOS, Enrique, "Crecimiento económico y pobreza en México: una agenda para la investigación", en colección alternativas, Ed. UNAM, México 1992, pp. 268.
7. HUERTA González, Arturo. "Riesgos del modelo Neoliberal mexicano". Ed. Diana, México, 1993. pp.160.
8. LEVY, Santiago, "La pobreza en México", en La pobreza en México; causas y políticas para combatirla, Félix Vélez Compilador, Ed. F.C.E., serie lecturas, el trimestre económico, 302 pag.
9. MAHBUB UL Haq, "El ataque a la pobreza y la desigualdad: las opciones de política", Capítulo X, en Economía para un Mundo en Desarrollo, Lecturas del trimestre económico, F.C.E., México, 1980, pp. 253-267.
10. MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, "La Administración estatal y municipal de México", Capítulo X, "La problemática municipal en México", Instituto Nacional de Administración Pública, segunda edición, México, 1992, pp. 212.
11. MONTEK S. Ahluwalia, "Crecimiento Pobreza y distribución del Ingreso: teoría y evidencia", Ed. Banco Mundial, Oxford University Press, Washington D.C, 1980.
12. PRESIDENCIA de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Capítulo IV Desarrollo Social." México 1995
13. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, "Normatividad para la Operación de Fondos Municipales de Solidaridad", SEDESOL, México, 1994.