

**TESIS:**

**COMBATE A LA**

**POBREZA Y RAMO**

**33.**

**Alumno: Heriberto Ruiz Tafoya**

**Director de Tesis: Lic. David Colmenares Páramo**

283628

**Septiembre de 2000**



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*

*A mis padres, Heriberto Ruiz Aguilar y Silvia Tafoya Briseño por dedicarme 23 años de vida entera, donde han dejado cimentados valores tan importantes como la honestidad, la honradez, el respeto, responsabilidad y sobre todo la dignidad. Siempre con la intención de mirar a los ojos, con la frente en alto, sabiendo que puse todo de mi parte, todo mi esfuerzo a pesar de cualquier adversidad. Muchas gracias por su apoyo y comprensión*

*A mis hermanos: Jaime, Miriam y Diana por ser siempre fuente de inspiración y compartir muchos sueños e ilusiones conmigo.*

*A toda la familia Ruiz y Tafoya, como muestra de que este es sólo un paso, de un camino infinito en la búsqueda de llegar a ser mejores personas y poner un granito de arena en el desarrollo de muchas generaciones.*

*A todos los interesados en temas sociales, que en cada una de sus actividades luchan contra la desigualdad y que están a favor de la libertad de los individuos, en una palabra que son verdaderos constructores. A todos mi saludo fraterno.*

*Para todos los que creen en la Universidad Pública, en especial nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, donde podemos discutir, estudiar temas sociales, sin dogma alguno, donde nacen las ideas que van formando a las generaciones de este país, que buscan una oportunidad para desenvolverse con tranquilidad y que tanto necesitan estar preparadas para hacer frente al difícil panorama que nos espera.*

*Septiembre 25 de septiembre de 2000*

## ***Agradecimientos***

*A la Universidad Nacional Autónoma de México. A mi tutor David Colmenares Páramo que me orientó durante el desarrollo de este trabajo, Moisés Villaruel y a todos los maestros que de alguna manera han contribuido a formar un gusto en mi persona sobre el estudio de la ciencia económica.*

*En especial, al Dr. Ricardo Carrillo Arronte por ayudarme a encausar mis inquietudes sobre la economía y la política de una forma más profesional y sobre todo basada en el trabajo constante. Gracias por su ejemplo.*

*A mis grandes amigos: Arturo González González – Salas y Julio Cesar Villaseñor Ochoa, con los que he compartido gran parte de mis proyectos profesionales y personales, además de estar cierto de contar con ellos en cualquier circunstancia de la vida.*

*A todos mis amigos del ICADEP, con los que a lo largo y ancho de México pude nutrir las ganas de hacer algo por este país que tanto necesita de nosotros. En especial a Mauricio López Velázquez, gran amigo y maestro.*

*A Miguel Angel Maggi Aguilera, por la confianza que tiene en los jóvenes y así a todos con los que intercambie ideas, opiniones, experiencias sobre la vida política y social de México: a Gerardo Zetina, , Carlos Luis Sánchez, Rafael Ochoa, Juan José Lazcano, Ismael Hernández, Edgar Ortiz, Fritz Duarte, Martín Vargas, Beto González, Dario Albarrán, Angélica Santana, Israel Briseño, Lupita Méndez, Socorro Reyes, Alma Romero, Eduardo Leal, Raúl Ruiz, Adrián Alonso, Juan José Sánchez, Oscar Martínez, Andrea Suárez, Julio Espejel, Paco Salas, Adrián Molina, Mauricio González, José Ramón Puente, Manuel Cabrera, Manuel Figueroa, Arturo Ramírez, Efraín, y a todos mis amigos en los Estados de la República.*

*A mis amigos de la Facultad, Bernardo, Toviél, Javier, Guillermo Rubio, Gayosso, Rogelio, Quetzally, Edelyt, Mireya, Armando, Carlos, Rafael, Julián, Paulo, Roy, entre otros.*

*A mis amigos de Nacional Financiera, Sergio González Almeida y Eduardo Ojeda con los que comparto muchas inquietudes sobre el futuro de la Banca de Desarrollo y estar de acuerdo en la importancia de la micro, pequeña y mediana empresa para México.*

*A todos mis amigos con los que también he convivido de la Liga de Economistas Revolucionarios, Democracia XXI A.P.N. principalmente Juan Carlos Dagger, el Colegio Nacional de Economistas, de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y del Instituto Nacional de Administración Pública.*

*Quiero agradecer en especial a Yuritza Ortega Villela por ser una gran persona, amiga y mejor compañera, que conocí en la Facultad de Economía y compartí momentos inolvidables durante todo este tiempo.*

# **COMBATE A LA POBREZA Y RAMO 33.**

## **INDICE**

	<b>Página</b>
<b>Introducción.</b>	<b>1</b>
Objetivo General	3
Objetivos Particulares	3
Hipótesis de la investigación	3
<b>CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL DEL COMBATE A LA POBREZA</b>	 <b>5</b>
1.1. El concepto de Pobreza	
1.2. ¿Cómo se mide la pobreza?	14
1.2.1 Antecedentes.	14
1.2.2. Medición	16
El Enfoque sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas	18
El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	19
El Método de Línea de Pobreza. (LP).	19
El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)	20
El Método de la Cantidad y Calidad de Vida.	20
El Método de Medición Integrada de la Cantidad y Calidad de la Vida	21
1.2.3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL).	21
1.2.4. Comisión Nacional de Población (CONAPO)	25
El Método de Componentes Principales	28
1.2.5. Secretaría de Desarrollo Social.	29
<b>CAPITULO 2. RADIOGRAFIA DE LA POBREZA.</b>	
<b>MARGINACIÓN Y POBREZA EN EL MARCO DE LA POLITICA SOCIAL EN MÉXICO.</b>	
2.1. Origen y Evolución de la Política de Combate a la Pobreza en México	33

2.1.1. Contexto Internacional.	33
2.1.2. Caso Mexicano	35
Evolución Demográfica de México a partir de 1940	41
2.2. Determinantes de la Pobreza	47
2.3. Ubicación de la Pobreza.	52
2.3.1. La distribución del ingreso en México, 1984 - 1996.	52
2.3.2. Nivel de Pobreza	62
2.3.2.1. ¿Cuántos pobres hay en México?	70
2.3.3. Geografía de la Pobreza en México	71
2.3.4. Distribución de los Fondos para la superación de la pobreza	83

### **CAPITULO 3. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

3.1. Definición del Programa Nacional de Solidaridad	86
3.2. Objetivos del Plan de la Política Social	86
3.3. Estado y Desarrollo Social	87
3.4. Estabilidad y Crecimiento	88
3.5. Estrategia de Solidaridad	89
3.6. Solidaridad en el contexto de política social.	96
3.7. Evaluación Preliminar	101

### **CAPITULO 4. EVALUACION DE LA POLITICA DE COMBATE A LA POBREZA CON ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.**

4.1. Política Para el Alivio a la Pobreza	112
Objetivos del alivio a la Pobreza	113
Políticas para los extremadamente pobres.	114
Políticas de desarrollo para los pobres.	115
Programas Gubernamentales contra la pobreza.	117
4.2. Plan de Acción del Presidente Ernesto Zedillo	118

4.2.1. El Programa para superar la pobreza	121
Ejes del Programa para superar la pobreza extrema	124
Instrumentos principales de la política de superación de la pobreza extrema	127
4.3. El Programa de Educación, Salud y Alimentación. (PROGRESA).	128
Dimensión del Programa	132
4.4. Evaluación General.	134

## **CAPITULO 5. REFORMA Y RAMO 33**

5.1. ¿Qué es el Ramo 33?	148
5.2. Antecedentes del Ramo 33.	148
5.3. Metodología de la Distribución de los recursos del Ramo 33.	165
5.4. Coordinación Fiscal.	168
5.4.1. Capítulo V, Ley de Coordinación Fiscal.	172
5.5. Limitaciones del Ramo 33.	177
Limitaciones Financieras	179
Limitaciones Normativo-operativas.	180
Limitaciones Empíricas y Conceptuales	181
Limitaciones de Distribución	182
Evaluación	183
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	188
BIBLIOGRAFIA	197

## **INDICE DE CUADROS.**

- CUADRO 1. Total de la Población Urbana y Rural. 1950 - 2000
- CUADRO 2. Tasa Global de Fecundidad, 1970 - 1996.
- CUADRO 3. Esperanza de vida en Hombres y Mujeres, 1970 - 1996.
- CUADRO 4. Tasa de Mortalidad, 1970 - 1996.
- CUADRO 5. Estructura de la Población, 1995 - 2000
- CUADRO 6. Empleo por Actividad Económica, 1950 - 2000.
- CUADRO 7. Coeficiente de Gini del ingreso corriente total, monetario y no monetario de los hogares, 1984 - 1996
- CUADRO 8. Participación del ingreso corriente total por estratos de hogares. 1984 - 1994.
- CUADRO 9. Ingreso Promedio por Decil de Hogar.
- CUADRO 10. Cambios en el nivel y distribución del ingreso en México.
- CUADRO 11. Magnitud de la pobreza e indigencia Urbana y Rural en México, 1984 - 1998, porcentajes.
- CUADRO 12. La pobreza a Nivel Mundial. 1998.
- CUADRO 13. PIB y PIB Per capita en el Mundo, 1999.
- CUADRO 14. Total de Pobres por Estado 1990 y 1996.
- CUADRO 15. Población/Pobreza y PIB por Estado. 1990 - 1996.
- CUADRO 15.1. Pobreza por Región En México, 2000.
- CUADRO 16. Nivel socioeconómico, población y recursos asignados por entidad federativa.
- CUADRO 17. Evolución de los rezagos sociales 1990 - 1995
- CUADRO 18. Gasto Federal en Programas de Combate a la Pobreza, por vertiente de atención. 1995 - 2000.



CUADRO 19. Distribución de las Localidades de México, según nivel de marginación y tamaño de la localidad, 1995.

CUADRO 20. Características de los Hogares Beneficiarios del Progreso.

CUADRO 21. Recursos destinados al Combate a la Pobreza, 1981 - 1999.

CUADRO 22. Distribución de la población ocupada por ingreso, 1999.

CUADRO 23. Indicadores Económicos por Sexenios.

CUADRO 24. Instrumentos Macroeconómicos y Estructurales para México.

CUADRO 25. Participaciones Totales: Factores de Distribución; 1988 - 1998.

CUADRO 26. Ramo 33 y Combate a la Pobreza. 1998.

CUADRO 27. Recursos Ejercidos para el Combate a la Pobreza 1988 - 1998.

CUADRO 28. Distribución de los Recursos Federales de los Ramos 26 y 33 para el Combate a la Pobreza. 1998 y 1999.

CUADRO 29. Aportaciones Federales para Entidades y Municipios 1998 - 2000 (Ramo 33).

#### **INDICE DE MAPAS.**

MAPA 1. Radiografía de la Pobreza en México, 1990.

MAPA 2. Radiografía de la Pobreza en México, 1996.

MAPA 3. Radiografía de la Pobreza en México, 2000.

## INDICE DE GRAFICOS.

GRÁFICO 1. Población Total 1950 - 2000.

GRÁFICO 2. Tasa Global de Fecundidad, 1970 - 1996.

GRÁFICO 3. Esperanza de Vida 1970 - 1996.

GRÁFICO 4. Tasa de Mortalidad, 1970 - 1996.

GRÁFICO 5. Coeficiente de Gini, 1963 - 1996.

GRÁFICO 6. Distribución del Ingreso en México, 1996 (Porcentajes).

GRÁFICO 7. Distribución del Ingreso en México, 1998 (Porcentajes).

GRÁFICO 8. Distribución del Gasto de los Hogares, 1996.

GRÁFICO 9. Porcentaje de la población en Pobreza en los 12 países con mayor número de pobres en el mundo.

GRÁFICO 10. Posición de México a Nivel Mundial, PIB, PIB per cápita, Pobreza y Competitividad. 1998 - 1999.

GRÁFICO 11. Participación de las Entidades en el PIB Nacional, 1993.

GRÁFICO 12. TMC de la Pobreza por Entidad Federativa, 1990 - 1996.

GRÁFICO 13. Participación de las Regiones en el PIB Nacional, 1993.

GRÁFICO 14. TMC de la pobreza por Región en México 1990 - 1996.

GRÁFICO 15. Porcentaje de Pobres en México, 1963 - 2000.

GRÁFICO 16. Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, 1998.

GRÁFICO 17. Distribución de los Recursos Federales de los Ramos 26 y 33 para el combate a la pobreza, 1999.

GRÁFICO 18. Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, 1998 - 2000.

GRÁFICO 19. Aportaciones Totales, Ramo 33 (Principales Beneficiarios, 1998)

GRÁFICO 20. Aportaciones Totales, Ramo 33 (Principales Beneficiarios, 1999)

## TESIS: COMBATE A LA POBREZA Y RAMO 33.

### Introducción.

A lo largo de las últimas cuatro décadas se han dado diversas interpretaciones al lugar que ocupa la ejecución del gasto de gobierno en lo que ha sido llamada la "Política Social". Desde el Estado Benefactor, desarrollista, corporativo, unitario, maximizador, instrumento de la clase dominante, etc., hasta el Estado "Neoliberal" (con poca participación). Todas estas interpretaciones sólo reflejan un aspecto muy teórico de la esencia de la ciencia económica *las condiciones sociales de la población*.

En este sentido, la idea de investigar sobre este tema, es profundizar en el estudio de las condiciones reales de la política de combate a la pobreza en México, pero teniendo un enfoque diferente de la política, un enfoque práctico-ejecutor, que le otorga el estudio de la fiscalización de los recursos.

Existe en la actualidad una cantidad importante de estudios de la política de combate a la pobreza, pero nunca como en estos años, ha tomado tanta importancia, es ahora, cuando los gobiernos tienen la necesidad de ya no ver a la política social como algo secundario dentro de su política económica, sino que se pretende integrarla, pero pareciera que no se sabe cómo. Sin embargo, estoy convencido que está en camino esa incorporación que se vuelve cada vez más urgente, debido a que ya no se tiene la idea tan firme de otorgar recursos a sectores al por mayor y a veces como si fuera "limosna" sin ningún control.

El uso del dinero público se vuelve más consciente y responsable, ahora solo toca analizar en forma precisa la situación de la política social, principalmente desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta la fecha.

Es de gran importancia analizar el Programa Nacional de Solidaridad, Asimismo lo acontecido durante el de gobierno de Ernesto Zedillo, para poder entender al cien por ciento la situación estructural y coyuntural de la política social llevada a cabo y desde luego

evaluar las reformas para 1998, que ha primera vista me parecen un mecanismo de traspaso de recursos únicamente y no realmente un proceso de reforma más profundo como podría ser que las entidades federativas recauden sus propios recursos, o incluso legislen como lo hacen en otros países donde su provincia o región llega tener hasta su propio banco que es autónomo del Banco Central.

En el primer capítulo se revisa el Marco Conceptual de la Política de Combate a la pobreza; ¿Qué es la pobreza? ¿Quién la conceptualiza? ¿Cómo sabemos quién es pobre o no? ¿Cómo se mide la pobreza? ¿Cuáles son los métodos que existen para medirla?, estas son las principales preguntas que abarca la primera parte del trabajo

En el segundo apartado vemos la radiografía de la pobreza en México, en todas las entidades del país. Este apartado inicia con una revisión histórica de la política social en México y la distribución del ingreso ¿Cuáles son los determinantes de la pobreza? ¿Dónde se encuentran los pobres de México? ¿Cómo está México en comparativo internacional con sus niveles de pobreza?. Este apartado es de los más importantes del trabajo debido al nivel de información que tiene y permite hacer un diagnóstico sobre la realidad social y económica de México hasta el año 2000.

Posteriormente aparece la política social llevada a cabo en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. aquí podemos apreciar cuál es la reacción ante los altos niveles de marginación y pobreza que aparecen en el capítulo dos, ¿Qué es lo que ha pasado en México en estos años para que la situación socio-económica se este agravando más? ¿Cuál es el contexto económico y político para que se tomen decisiones de Estado en Política Social, y se lleven a cabo reformas que no nos han resultado favorables?.

Dentro de estas reformas, en 1998 se da una importante al crear el Ramo 33, este tema es abordado en el último capítulo, haciendo un análisis y planteando algunas alternativas para hacer más eficiente el manejo de estos recursos tan importantes para poder combatir el rezago productivo y social que tiene la gran mayoría de mexicanos.

## **Objetivo General.**

Analizar las condiciones reales de la política de combate a la pobreza en México, teniendo un enfoque teórico-práctico de la misma que le otorga el estudio de la fiscalización de los recursos.

## **Objetivos Particulares.**

1. Definir los conceptos generales de la política de combate a la pobreza.
2. Conocer los vínculos entre la política social y los niveles de marginación y pobreza en México.
3. Ubicar los niveles de pobreza y de marginación en un marco geográfico y económico-social
4. Conocer las características principales de la población en estado de pobreza moderada y extrema.
5. Caracterizar a la política de combate a la pobreza en el marco de las políticas públicas.
6. Revisar las políticas sociales diseñadas e implementadas en México en los últimos años, el caso del PRONASOL y las reformas al presupuesto de Egresos (Ramo 33)
7. Evaluar los resultados recientes de la Política de combate a la pobreza en la década de los noventa
8. Profundizar en el estudio de la reforma realizada por el Ejecutivo en la creación del Ramo 33
9. Conocer cuáles son las condiciones fiscales reales para atacar la pobreza.
10. Plantar una perspectiva de la política de combate a la pobreza para el próximo siglo y proponer mecanismos fiscales para la misma.

## **Hipótesis de la investigación.**

1. En México, los Programas institucionales para atacar la desigualdad, marginalidad y o pobreza han sido la primera etapa de un largo proceso de aplicación de la política social que tiene en su parte medular a la participación ciudadana, pero sigue

siendo la participación del Estado el principal elemento en el desarrollo de la sociedad.

- II. Las medidas de política económica utilizadas en los últimos tres sexenios en México han llevado a México a los niveles de pobreza y marginación más grandes de su historia.
- III. Las reformas realizadas por el Poder Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación con la creación del Ramo 33 sólo representan un traspaso de recursos, por lo que se vuelve trascendental avanzar en la concesión de mayores libertades de recaudación y ejecución de los recursos públicos

#### Hipótesis particulares.

1. La solución a las demandas sociales de alimentación, salud, vivienda, educación, etc. son muy dependientes de la evolución económica nacional, por lo tanto, si no se tiene un desarrollo económico constante no se podrá atacar con eficacia la pobreza y los rezagos sociales.
2. Las condiciones estructurales y coyunturales de la economía nacional han afectado a la mayoría de la población, teniendo entonces, una política de combate a la pobreza estéril ante las necesidades sociales, por lo tanto, la ejecución del gasto se vuelve más responsable y consciente.
3. La población en condiciones de pobreza extrema se encuentra, principalmente en el sector rural, donde no se ha conseguido avanzar en dar respuesta a las necesidades de la población como es la salud, vivienda, apoyos a la producción, empleo, alimentación, educación y esparcimiento. Son el sector de la población que más necesitan de una política de combate a la pobreza eficaz en el corto plazo.
4. Si no se hace más eficiente la recaudación total de ingresos por parte del gobierno federal, entonces las condiciones para atacar la pobreza y el rezago social se vuelven más difíciles.
5. Si el país no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo la política de combate a la pobreza como lo marcan los programas y las líneas institucionales, entonces, de ninguna forma se podrá lograr la eliminación de los rezagos sociales ni de pobreza.

## CAPITULO 1.

### MARCO CONCEPTUAL DEL COMBATE A LA POBREZA.

#### 1.1. El concepto de Pobreza.

Para Amartya Sen. "los pobres son aquellos cuyos niveles de consumo caen por debajo de estas normas: de consumo o de línea de pobreza"<sup>1</sup> Pero esto lleva a otra pregunta ¿El concepto de pobreza debe relacionarse con los intereses de: 1) sólo pobres; 2) Sólo los que no son pobres, 3) ambos?. Él se inclina por analizarlos desde el tercer punto.

Para Sen, hay tres enfoques distintos para conceptualizar la pobreza.

- 1) Enfoque Biológico.
- 2) Enfoque de la desigualdad.
- 3) Enfoque sociológico (Privación Relativa).

Respecto al primero, Seebom Rowntree definió las familias en situación de "Pobreza Primaria" como aquellas cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física.<sup>2</sup>

El segundo punto de la desigualdad. Sen dice que analizar la pobreza como un problema de desigualdad o viceversa no le hace bien a ningún concepto a pesar de estar muy relacionados.<sup>3</sup>

Se inclina por el análisis social de la pobreza vista desde las condiciones de privación, que tienen que ver con la calidad de vida principalmente. Para lo que dice que la Pobreza es un asunto de privación.

---

<sup>1</sup> Sen, Amartya K. "Conceptos y Medidas de Pobreza" en *Comercio Exterior*, Vol. 42. Núm. 4 México. Abril de 1992. página 310.

<sup>2</sup> *Ibidem*. Pág. 311.

La privación relativa se refiere a las necesidades básicas mínimas (bienes y servicios), por ejemplo, montos de calorías, proteínas, vivienda, escuelas, camas de hospital, etc.

Según Amartya Sen, los investigadores se confrontan con dos tipos de diferentes problemas. El primero concierne a los criterios bajo los que decidimos cuales hogares o individuos son pobres, y cuales no lo son: él lo llama el problema de la "identificación". Una vez contestada esta pregunta permanece la pregunta de cómo uno calcula una medida que resuma el nivel global de pobreza en la población: esto es lo que él determina como problema de la "agregación" Anthony F. Shorrocks dice al respecto que esta simple dicotomía enmascara muchas otras fases importantes: por ejemplo, a menudo necesitamos determinar no sólo quién es pobre, sino también su grado de pobreza; y también necesitamos asegurar comparabilidad entre diferentes tipos de hogares o diferentes países.<sup>4</sup>

Shorrocks establece que el método más común para resolver el problema de la identificación es calcular la línea de la pobreza monetaria y comparar el gasto o los ingresos de los hogares contra este estándar. El procedimiento aplicado a muchos países latinoamericanos implica estimar el costo del mínimo para satisfacer las necesidades nutricionales y entonces agregar de nuevo la misma cantidad para cubrir gasto en lo que no es comida, considerando que los hogares pobres típicamente gastan alrededor de 50% de su ingreso en comida. Versiones más sofisticadas de este procedimiento examinan modelos del gasto en mayor detalle, y usan la información para ayudar a asegurarse que esa comparabilidad se logra entre hogares de diferentes tipos. El supuesto aquí es que los hogares con estándares de vida similares tienden a tener patrones de gasto similares: en particular, tienden a gastar una proporción similar de su ingreso en comida.

---

<sup>3</sup> El banco mundial, por ejemplo, dice que la pobreza no es lo mismo que la desigualdad. Pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad, los pobres, mientras que la desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos de la sociedad en general.

<sup>4</sup> Anthony F. Shorrocks, Universidad de Essex, "Analizando la Pobreza", ponencia presentada en el Congreso Nacional de Estudiantes de Economía, octubre de 1998, Mérida, Yucatán.



Agrega que en otros países como Gran Bretaña, la línea de pobreza se asocia tradicionalmente con el nivel mínimo de beneficios que pagan los programas gubernamentales de bienestar. Esto tiene una consecuencia bizarra, un recorte en el nivel de beneficios empeoraría claramente a los pobres, pero los datos muestran un número más pequeño de personas bajo la nueva (más baja) línea de la pobreza, sugiriendo que la pobreza hubiera disminuido en lugar de aumentado.

Se ha vuelto popular en los países avanzados ver a la pobreza en términos de la "exclusión social", que se refiere al hecho de que ciertos individuos están impedidos para participar completamente en un rango de actividades sociales, pero no totalmente por falta de recursos. Amartya Sen lo ha desarrollado usando las nociones de "*realizaciones y Capacidades*". El término de **realizaciones** se refiere a las cosas que los individuos aprecian en la vida, más que los bienes que los ayudan a alcanzar sus objetivos deseados. Por ejemplo: el grado al que los individuos están bien nutridos, adecuadamente protegidos o libres de enfermedad están estrechamente relacionados con consumo de bienes. Las **capacidades** indican los conjuntos de realizaciones que los individuos pueden alcanzar, y las personas son consideradas como pobres si no tienen la oportunidad de alcanzar un nivel satisfactorio de realizaciones.

Una de las implicaciones interesantes de este razonamiento es que la pobreza es un concepto absoluto cuando se expresa en términos de realizaciones, pero los recursos requeridos para no estar pobre pueden depender de condiciones sociales y circunstancias personales.

Amartya Sen habla de la pobreza como una "falla severa de las capacidades básicas de un individuo, para escapar de un estado innecesario de desnutrición y mortalidad"<sup>5</sup> (es decir, evitable vía para la aplicación de medidas preventivas).

---

<sup>5</sup> Dreze, J. y Sen, A. (1989). *Hungeran Public Action*. Clarendon Press.

Para mayor información ver documento "Capacidades y Bienestar" de Amartya Sen, en el libro titulado "La Calidad de vida" Martha Nussbaum y Amartya Sen (compiladores). The United Nations University. FCE. México 1996. pp. 54 - 100.

Por otra parte, de acuerdo con la CEPAL, las familias son pobres cuando ellos no cubren el costo de dos canastas de productos básicos (leche, huevo, tortillas, agua, servicios básicos, etc.) y son indigentes las familias que no cubren una canasta básica.

Santiago Levy menciona

" La pobreza no es un problema unidimensional, los pobres en México constituyen grupos muy heterogéneos que plantean diferentes desafíos para la política económica y que requieren distintos programas para ayudarlos".<sup>6</sup>

Para Hernandez-Laos en un estudio señalan que aproximadamente el 60% de la población se puede clasificar como pobre, además se estima que entre 20 y 25% del total vive en condiciones de pobreza extrema, y que del 35 a 40% restantes son pobres. Tomando en cuenta el censo de 1990, con los porcentajes mencionados, 20.2 millones de mexicanos viven en la pobreza extrema, mientras que otros 28.4 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza moderada.

El Banco Mundial en 1989 presenta en un estudio que el número de habitantes pobres es de 21.6 millones, sin distinguir entre pobreza y pobreza extrema. Otro estudio realizado por el mismo, dice que en 1982 el 21% del total de los hogares mexicanos era desesperadamente pobre. El Banco Mundial declaró en 1990 que 25 millones de mexicanos son pobres y que 7 millones sufren un nivel de indigencia. Ya en el año 2000, en la presentación del informe anual del BM, su presidente James Wolfensohn, admitió que la polarización social alcanza niveles escandalosos: el 60% de la población en los países subdesarrollados subsiste con el 6% del PIB y establece que el 42.5% de los mexicanos, más de una tercera parte, sobrevive con menos de dos dólares diarios, en tanto que otro 17.9% gana menos de un dólar por día.

---

<sup>6</sup> Levy Santiago, "La Pobreza en México", en Velez, Félix (compilador) La Pobreza en México, Causas y Políticas para combatirla, México, FCE, 1994. Colección de Lecturas del Trimestre Económico, Número 79), página. 16.

Aquí vemos como el Banco Mundial recurre al indicador de dólar por día para medir la pobreza.

Volviendo a los niveles de pobreza, resulta importante, hacer una diferencia entre la pobreza moderada y la pobreza extrema. La primera es una condición absoluta y la segunda es una condición relativa "Los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente"<sup>7</sup>. En este sentido, *La pobreza extrema es constante en el tiempo y dentro de ciertos límites en el espacio*. Los moderadamente pobres no pueden satisfacer necesidades que dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas.

De Amartya Sen es rescatable la concepción que se tiene de la pobreza es necesario rechazar la que la ve como un problema de desigualdad, la que la entiende como un juicio de valor y la que confunde la realidad de la pobreza con lo que el Estado es capaz de asumir como responsabilidad. Por otra parte, el concepto de privación relativa permite complementar el enfoque absoluto o biológico. Ninguno de los dos, por sí solo, puede dar cuenta del fenómeno. Al definir las normas de pobreza, base de la tarea de identificación de los pobres, se requiere tanto de uno como del otro, ya que "hay un núcleo irreductible de privación absoluto en nuestra idea de la pobreza.

Santiago Levy, de los principales operadores de la política de combate a la pobreza en México en su tesis doctoral expresa que: **El concepto de pobreza extrema identifica un conjunto de individuos que necesitan ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de las políticas generales formuladas para reducir la pobreza.**

---

<sup>7</sup> Ibidem, página 18.

Define a los extremadamente pobres como los individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes para que, tomando en consideración su edad y sexo, puedan mantener la salud y la capacidad de desempeño. El nivel requerido de ingestión de alimentos se establece en 2 250 calorías diarias por adulto.<sup>8</sup>

La economía generalmente enfatiza el papel del ingreso en la determinación de la pobreza, este enfoque recibe una crítica en el hecho de que su aplicación se limita a casos donde la forma básica de organización productiva es el mercado. Por extensión, el nivel de ingreso únicamente actuaría como reflejo de una variedad de elementos que no deben ser ignorados, por ejemplo, la posición del individuo en la estructura productiva o las actitudes culturales.

Un punto de coincidencia entre todos los involucrados en el estudio de la pobreza es su conceptualización como un fenómeno multidisciplinario; la comprensión plena de este mal precisa de definir la posición de los inducidos afectados en una estructura social completamente determinada.

La ausencia de una **teoría general de la pobreza** es consecuencia de su naturaleza multidimensional. La naturaleza multidisciplinaria de la pobreza implica entonces que estamos forzados a definir el ambiente en el que ocurre, a un grado tal que impide cualquier intento de generalización; el análisis del atraso sólo tiene sentido en el contexto de casos particulares.

Una distinción operacional útil es la que establece un contraste entre situaciones de pobreza limitada y la generalizada. La primera ocurre en un contexto de relativa abundancia en el que la pobreza es excepción. El fenómeno de la pobreza es consecuencia de la ruptura de alguno de los vínculos particulares que los afectados mantienen con el resto de la sociedad.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 23.

El diseño de políticas se concentra en corregir el problema que impide la participación en el bienestar común. En los países altamente desarrollados la pobreza limitada es más relevante, aunque un intento por establecer una relación precisa entre la naturaleza de la pobreza y el nivel de avance económico no es aconsejable.

Se habla también de la pobreza generalizada<sup>9</sup> se distingue por ser producto de una combinación de circunstancias que manifiestan bajo distintas formas. Se trata de casos en donde la solución está al alcance de aquellos que deciden tomar la iniciativa para precipitar cambios concretos en las actitudes de la sociedad o en las condiciones materiales de los grupos vulnerables. La situación cambia cuando los grupos vulnerables representan una proporción significativa de la población. Ello define experiencias de pobreza generalizada, donde el agregado de los recursos es insuficiente para cubrir las necesidades de los afectados.

La pobreza generalizada no es consecuencia de un ingreso total ; es lo extenso del atraso lo que explica por qué el ingreso no es mayor. El reto es generalizar al conjunto de la población las prácticas que han permitido la mejoría de algunos de sus miembros.

*"El combate efectivo a la pobreza generalizada es parte integral del proceso de desarrollo. Implica modificación de hábitos y replanteamiento de los vínculos orgánicos que conforman el andamiaje institucional de una sociedad. Un enfoque multidimensional es indispensable por el entendimiento de la pobreza generalizada porque sólo a partir de esta perspectiva podemos explicar el atraso de un número considerable de individuos."<sup>10</sup>*

El sector público debe balancear los recursos que la sociedad le confía con su aplicación para fines que mejor reflejan un compromiso entre los múltiples intereses de cada grupo. Ello implica una identificación de prioridades que necesariamente

---

<sup>9</sup> Guillermina Rodríguez, Sergio Luna y Mauricio Correa "El Sector Privado y el Combate a la Pobreza en Oaxaca". El Mercado de Valores. Agosto 1998. Nacional Financiera. página 48.

<sup>10</sup> Ibidem. pág. 48.

limita su rango de acción. La pobreza generalizada presenta rasgos comunes a todos los grupos vulnerables, como desnutrición y analfabetismo por mencionar un ejemplo.

Cesar. Augusto Moreno menciona "la pobreza es una condición que implica básicamente dos supuestos: uno objetivo y perfectamente medible, y otro subjetivo y por tanto, difícil de determinar. Ser pobre significa carecer de los recursos necesarios para tener un nivel de vida e ingresos de unos individuos respecto de otros. La línea de pobreza es difícil de determinar al interior de una sociedad o comparando a sociedades diversas entre sí. En Estados Unidos, cualquier persona que gane menos de 18.000 dólares anuales (180.000 pesos) es considerada oficialmente pobre. Aquí todos los pobres norteamericanos serían gente rica".<sup>11</sup>

En el sexenio del presidente Miguel López Portillo apareció el concepto de *niveles mínimos de bienestar*. Todo aquel que tuviera acceso a los niveles mínimos de bienestar sería considerado persona de condición modesta, pero no pobre, quien no accediera a ellos, era un pobre verdadero. Los niveles mínimos de bienestar se pueden expresar en dinero: todo jefe de familia debe ganar lo suficiente para proporcionar a los suyos el ciclo completo de educación básica legal (diez años de escolaridad: uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria); una dieta de 2 500 calorías diarias; 250 mililitros de leche al día; una habitación de 12 metros cuadrados por persona u 80 metros cuadrados por familia de cuatro o cinco miembros; ropa, transportes, diversiones y paseos de manera moderada pero constante; así como satisfactores intelectuales en forma de libros, revistas, discos y videos. Cualquier familia mexicana que posea lo anterior es de condición humilde pero no pobre.

Por otra parte Víctor L. Urquidí menciona que las definiciones adoptadas internacionalmente establecen que los hogares que se encuentran en condición de pobreza moderada o relativa son aquellos cuyo ingreso no les permite "satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideren básicas, aún cuando, su nivel de

alimentación y salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades básicas de educación, tener movilidad y afrontar más riesgos"<sup>12</sup>

Se ha manejado en los últimos años el concepto de "desarrollo sustentable" diciendo que el futuro de la humanidad depende del mismo y ha sido objeto de innumerables interpretaciones desde los puntos de vista ecológico, económico, social y político. El desarrollo sustentable tiene muchas definiciones, sin embargo se considera como un proceso de evolución de la actividad humana en relación con la naturaleza que, a la larga, pueda garantizar no sólo la supervivencia de la especie humana, las especies animales y vegetales, sino de alcanzar niveles de bienestar material y calidad de vida adecuados y aun considerables para la generalidad de la población mundial futura.

De una forma más simple, el diccionario de la Lengua Española, el diccionario Laurusse y en general todos los diccionarios mencionan que el ser pobre significa que se carece de lo necesario para vivir o que lo tiene con mucha escasez. Ahora lo importante de la ciencia económica, el aporte que se debe dar es el pasar de la concepción sociológica o filosófica de la necesidad a ponerla científicamente ante la sociedad y sobre todo ante los ejecutores de la política. Por tal motivo se debe de conocer la metodología de: ¿Cómo medimos la pobreza? ¿Cómo saber quien es pobre o no, de acuerdo con la información que se tiene en determinado país, región, estado, ciudad, colonia, etc.?

---

<sup>11</sup> Augusto. César.. El Combate a la pobreza, en Revista Quórum No. 47, Octubre de 1996. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. pp. 23.

<sup>12</sup> Urquidí L. Víctor. "Pobreza Rural manejo sustentable: Una perspectiva mexicana", en Revista Quórum No. 47 Octubre de 1996. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. Página 19.

## 1.2. ¿Cómo se mide la pobreza?

### 1.2.1. Antecedentes.

Aunque John Stuart Mill tuvo influencia y dio grandes aportaciones al parlamento Inglés, a la Cámara de los Lores, para que se hiciera una Ley de Pobres<sup>13</sup>, los estudios científicos sobre la pobreza en el mundo usualmente toman la fecha de las investigaciones de Booth y Rowntree al final del siglo XIX. En 1892-1897 Booth en *Life and Labour*, estudio sobre la ciudad de Londres, combinó los elementos de observación de primera mano, calle por calle, con un intento sistemático de medir la magnitud del problema. Booth al tomar la calle como su unidad de análisis, dibujó su famoso mapa de la pobreza en Londres.<sup>14</sup>

El estudio de Rowntree en 1901, intentó comparar la situación en York, como un pueblo típico provinciano, con lo que halló Booth en Londres, pero su método partió de una diferencia importante, al ocuparse de los ingresos familiares individuales y en el desarrollo de un estándar de la pobreza basada en estimación nutricional y otros requisitos.

En 1913, el Desarrollo de los estudios mediante el método de muestreo permitió a Bowley ir más allá, abrió brecha al utilizar una muestra al azar de una de cada 20 de las casas de la clase trabajadora.

En 1936 y 1950 el mismo Rowntree repitió su estudio en York en 1936 y 1950. Este estudio llegó a ser la fuente normal de información acerca de la efectividad de las acciones de la situación del bienestar después de 1948, con la mayoría de comentaristas concluyendo que la pobreza se había abolido efectivamente en Bretaña por la combinación de empleo pleno y los nuevos beneficios sociales.

---

<sup>13</sup> La Ley de Pobres, tuvo entre sus principales características la defensa a grupos sociales desprotegidos en el área laboral, por ejemplo la disminución de horas de trabajo e incluso la prohibición de la explotación de mano de obra infantil en la naciente industria manufacturera de Inglaterra.

<sup>14</sup> A.B. Atkinson. La Pobreza, Lecturas Económicas Extraviadas No. 40 Prof. Guillermo Ramírez Hernández, UNAM, FE, 1994, pp. 1.



En Estados Unidos, el informe sobre las familias de ingresos bajos del Joint Committee on the Economic Report (1949) inició con un estudio sistemático hacia la pobreza. Para 1964 Dell Council of Economic Advisers propuso \$3, 000 dls anuales como el nivel de la pobreza, sostenido por la investigación de Orshansky, que se refirió al establecimiento de la línea de pobreza oficial.

A partir de esos años se han llevado a cabo estudios similares en muchos países, y los investigadores se han interesado cada vez más en las comparaciones cruzadas. La OECD hizo un esfuerzo inicial en tales comparaciones y se llevo a cabo un ejercicio más extensivo con el *Luxembourg Income Study*. También el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo comenzaron a realizar contribuciones importantes con sus equipos respectivos de economistas.

La realidad es que cualquier juicio sobre la pobreza del mundo depende de la disponibilidad de información acerca de la distribución de los niveles de vida dentro de países individuales. De pronto se siguieron avanzando en los estudios y de manera importante sobresalió un economista Hindú quien aportó al mundo una manera más eficaz de estudiar la Pobreza.

Amartya Sen menciona que existen dos métodos principales para calcular las necesidades básicas mínimas de las personas o lo que caracteriza la privación relativa:

1. Directo. Consiste en determinar el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica. (No involucra la idea de ingreso).
2. Ingreso. Calcular el ingreso mínimo o Línea de Pobreza (LP), en el que todas las necesidades mínimas se satisfacen.

Un Método de construcción de líneas de pobreza se basa en los resultados de encuestas de opinión que preguntan a la gente el ingreso mínimo que se requiere para un tipo hogar

determinado. Un hallazgo establecido de los estudios muestrales es que los individuos que están mejor colocados tienden a reportar valores más altos para la línea de pobreza. Como consecuencia la línea de pobreza calculada aumenta junto con el ingreso per capita.

### 1.2.2. Medición.

Estudios para la Pobreza en México, han utilizado el *índice de marginalidad* calculado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Este índice se obtiene como un promedio ponderado de 19 indicadores socioeconómicos diferentes. Pero la desventaja principal de este índice no proporciona información acerca de la distribución de la pobreza.

Santiago Levy establece que para medir la pobreza se requiere:

1. Determinación de una línea de pobreza, esta se realiza basándose en lo establecido conceptualmente. En México se utiliza el salario mínimo para determinar la línea de pobreza (ver Banco Mundial, 1989 y Nora Lustig en 1984). Los hogares pobres son los que perciben menos de X veces el salario mínimo.
2. Los índices de pobreza. Define la línea monetaria de la pobreza extrema como la equivalencia al ingreso mínimo que requiere para que un hogar con cierta estructura por edad y sexo, dentro de un medio ambiente predeterminado, pueda adquirir los suficientes alimentos para evitar la desnutrición. Un índice de pobreza debe satisfacer dos axiomas deseables: *Monotonicidad y transferencia* la primera se refiere a una reducción en el ingreso de un hogar pobre a cualquier otro hogar con mejores condiciones debe, ceteris paribus, incrementar el índice de pobreza, la segunda se refiere a una transferencia pura de ingreso de un hogar pobre a cualquier otro hogar con mejores condiciones, ceteris paribus, incrementar el índice de pobreza.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Levy Santiago. "La Pobreza en México", en Velez, Félix (compilador) La Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla, México, FCE, 1994, Colección de Lecturas del Trimestre Económico, Número 79), página. 27.

Generalmente el término de pobreza está muy ligado a el nivel de alimentación, el componente de esta consta de dos partes: 1) el costo de una canasta de alimentos que satisficiera los requerimientos de nutrición y 2) el costo de otros productos alimenticios que se consumen en los hogares del séptimo decil. La Canasta normativa alimentaria, CNA, está integrada por 34 productos alimenticios que satisficieran un requerimiento mínimo de 2 082 calorías y 31.5 gramos de proteínas al día por adulto.

Por otra parte, Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos en su libro titulado "*Pobreza y distribución del ingreso en México*"<sup>16</sup> hacen una revisión general de los métodos existentes para la cuantificación de la pobreza. En el se aborda el análisis de los conceptos de pobreza asociados a cada método de medición, tratando de hacer explícito el marco conceptual, que con frecuencia queda implícito. Clasifican 5 métodos de medición (12 variantes) en función de su enfoque y procedimientos, teniendo la aclaración de que para cada método y variante se incluyen:

- El concepto de pobreza, donde se distingue: a) si se trata de un método entera o parcialmente normativo, (todos los métodos analizados son al menos parcialmente normativos). Entre los métodos no normativos se encuentran los estrechamente relativos, como los que definen la línea de pobreza como una fracción del ingreso promedio a los que definen a los pobres como la población perteneciente a los deciles de ingresos más bajos. También pertenecen a esta categoría los métodos que menciona Lidia Barreiros, como el Wolf point, donde el ahorro es igual a cero. (ver Lidia Barreiros, "La pobreza y los patrones de consumo de los hoares en Ecuador", Comercio Exterior, vol. 42, núm 5, México, abril de 1992, pp. 366-379). El Método de Peter Townsend en su trabajo, "*The Development of Research on Poverty*" en Department of Health and Security, *Social Research: The definition and Measurement of Poverty*, Londres 1979. pp. 17 -18.; b) el concepto potencial del fáctico de la pobreza. El

---

<sup>16</sup> Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos. Pobreza y Distribución del ingreso en México, Editorial Siglo XXI, México. 1999. pp. 354.

concepto potencial de pobreza se asocia con una identificación indirecta de los pobres en función de los recursos de que disponen para la satisfacción de necesidades. El concepto fáctico de pobreza, en cambio, se asocia con la identificación directa de las carencias humanas. Es decir, mientras en el primer caso los pobres son los que no tienen recursos para satisfacer las necesidades básicas, en el segundo los pobres son los que no satisfacen las necesidades básicas; c) y el carácter relativo o absoluto de la pobreza identificada;

- la(s) variable(s) que utiliza para identificar a los pobres, tanto para construir la norma de pobreza como para definir la situación de la unidad de observación respecto a ella;
- los criterios de pobreza, donde se analiza la manera en que, una vez contrastada la situación de la unidad de observación con la norma definida, se decide si ésta es pobre;
- la unidad de observación, que puede tratarse de unidades geográficas, viviendas, hogares, personas o estratos;
- los grupos de pobres que distingue, y
- los autores cuyos trabajos ejemplifican el procedimiento.

Los métodos y variantes identificados son los siguientes:

### **1. El enfoque sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas.**

Es el método tradicional del análisis social. Consiste en definir un mínimo en cada necesidad y calcular la población debajo de cada uno de ellos (por ejemplo, analfabetismo, agua, situación nutricional, etc.), y conduce a listas fragmentarias de brechas específicas. Los trabajos de Coplamar en México y el cálculo de brechas sectoriales del proyecto de pobreza del PNUD para el conjunto de América Latina, ejemplifican este enfoque. Para fines de la lucha contra la pobreza sólo proporciona poblaciones objetivo fragmentadas para cada rubro. En rigor, el término pobreza no suele utilizarse en estos estudios.

## **2. El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas. (NBI).**

Este método se deriva del anterior, pero al trabajar las diferentes dimensiones del bienestar en forma simultánea en los hogares, permite identificar los hogares y personas pobres. Este método se ha aplicado en América Latina desde los años setenta, particularmente para la construcción de mapas de pobreza en Chile. En los años ochenta, se generalizaron estos trabajos en América Latina.

## **3. El Método de Línea de Pobreza. (LP).**

Este método se descompone en el cuadro de cinco variantes. Las tres primeras son subvariantes de lo que Julio Boltvinik ha denominado la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), o método de la pobreza alimentaria, y combinan un enfoque normativo para la alimentación con uno empírico para el resto de las necesidades. En los tres casos, el procedimiento consiste en construir una canasta alimentaria, calcular su costo y dividiéndolo entre el coeficiente de Engel (E: proporción del gasto dedicado a alimentos), transformarlo en la línea de pobreza.

En algunos de los estudios, el costo de la canasta alimentaria se denomina línea de pobreza extrema o de indigencia y sirve para identificar a los más pobres. La diferencia entre las subvariantes radica en el procedimiento para elegir el coeficiente de Engel. La primera subvariante elige el coeficiente de engel observado entre los grupos más pobres ( $E_p$ ); la segunda elige el del promedio de los hogares ( $E_m$ ), y la tercera el de un estrato de referencia que satisfaga los requerimientos nutricionales ( $E_e$ ). Las otras variantes de LP corresponden a métodos que definen normativamente el conjunto de necesidades básicas. El de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), que defini como parte de los trabajos de Coplamar, ha sido aplicada además por Hernández-Laos, Santiago Levy y Nora Lustig. Por último la variante del ingreso total o línea de pobreza total, que consiste en transformar en flujos monetarios todas las fuentes de bienestar del hogar (por ejemplo, patrimonio acumulado, acceso a servicios gratuitos, tiempo libre, trabajo doméstico), sumarlas al ingreso monetario, y comparar el total resultante con una línea de pobreza total también. Este

procedimiento ha sido propuesto por Grootaert, pero desconozco si ha sido aplicado en algún lugar.

#### **4. El Método de Medición Integrada de la Pobreza. (MMIP).**

El MIP es un método de medición de la pobreza relativamente nuevo. Luis Beccaria y Alberto Minujin dieron los primeros pasos, ellos proponían comparar los resultados de los métodos de la línea de pobreza (LP) y de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Rubén Kaztman combinando las metodologías, conforma cuatro categorías de hogares. Denomina pobres a los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y los subdividen en dos categorías:

1. pobres crónicos, aquellos que además de ingresos insuficientes padecen al menos una necesidad de básica insatisfecha
2. pobres recientes, los que sólo tienen ingresos insuficientes padecen al menos de una necesidad básica insatisfecha.

Las otras dos categorías están constituidas por los que no están por debajo de la línea de pobreza, y a quienes no se les evita el llamarlos pobres.

3. hogares con carencias inerciales, presentan al menos una necesidad básica insatisfecha
4. hogares en condiciones de integración social, es decir, los que no estando por debajo de la línea de la pobreza y tampoco padecen necesidades básicas insatisfechas.

#### **5. El Método de la Cantidad y Calidad de Vida.**

Este Método, desarrollado por Meghnad Desai, además de los elementos esenciales del MMIP, introduce la cantidad de la vida, a través de la proporción del potencial vital realizado.

## **6. El Método de Medición Integrada de la Cantidad y Calidad de la Vida. (MEMICCAV).**

Método desarrollado por Julio Boltvinik para integrar de manera más práctica la dimensión cantidad de la vida con el MMIP.

### **1.2.3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL.**

#### Método utilizado para la medición de la pobreza.

Las estimaciones de la magnitud de la pobreza presentadas en el informe sobre el Panorama Social de América Latina, 1999 fueron realizadas por medio del "método del ingreso", basado en el cálculo de líneas de pobreza. Estas líneas representan el monto de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. Siempre que se dispuso de los antecedentes necesarios, la línea de pobreza de cada país y zona geográfica se estimó a partir del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos

Al valor de esa canasta se suma una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias.<sup>17</sup>

La línea de indigencia corresponde al costo de la canasta alimentaria y se define como indigentes (o extremadamente pobres) a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros.

---

<sup>17</sup> La información acerca de la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, fue obtenida de las encuestas sobre presupuestos familiares que se llevan a cabo en los distintos países. Cuando no se dispuso de los datos de una encuesta reciente de este tipo, se utilizaron otros antecedentes pertinentes sobre consumo familiar.

Por su parte, el valor de la línea de pobreza en las áreas urbanas se estimó, en casi todos los países, en el doble del valor de la línea de indigencia, mientras que en las zonas rurales fue alrededor de un 75% mayor que el respectivo presupuesto básico de alimentación.<sup>18</sup>

En el cálculo de las líneas de indigencia se tomaron en cuenta las diferencias de precios de los alimentos entre las áreas metropolitanas y las restantes zonas urbanas y rurales. En general, sobre la base de la canasta básica de alimentos de las zonas urbanas metropolitanas, la de los demás centros urbanos se estimó a precios un 5% más bajos, y la de las zonas rurales en un 25% menos.

Por otra parte, la información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas por los respectivos países. Como es habitual, se corrigieron tanto la falta de respuesta a algunas preguntas sobre el valor de los ingresos —en el caso de los asalariados, trabajadores independientes y jubilados— como los probables sesgos por subdeclaración. Esto último se efectuó contrastando las partidas de ingreso de la encuesta con las provenientes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada para estos propósitos a partir de información oficial. El concepto de ingreso utilizado para compararlo con el valor de las líneas de indigencia y de pobreza fue el constituido por los ingresos del trabajo asalariado (monetarios y en especie), del trabajo independiente (incluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos producidos por el hogar), las rentas de la propiedad, las jubilaciones y pensiones y otras transferencias recibidas por los hogares. En la mayoría de los países, el ingreso de los hogares incluye, además, un valor o imputación por concepto de arriendo de la vivienda cuando ésta es habitada por sus propietarios.

---

<sup>18</sup> Las únicas excepciones a este criterio general son Brasil y Perú. En el primer caso, se utilizaron las nuevas líneas de indigencia esumadas para diferentes contextos geográficos subnacionales, en el marco del trabajo que realiza la comisión conjunta del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) constituida para ese efecto; en tanto que en Perú éstas fueron estimadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (véase CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), recuadro I.2). Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.99.II.G.4.



Los porcentajes de hogares y de población pobre e indigente se calcularon comparando el valor mensual per cápita de las respectivas líneas con el ingreso total de cada hogar, expresado también en términos per cápita. A su vez, los índices nacionales de pobreza e indigencia se calcularon como promedio ponderado de los índices correspondientes a cada área geográfica, por lo que no sólo dependen de la incidencia de la pobreza en cada una de ellas, sino también del porcentaje que estas representan en la población total de cada país.

#### Indicadores para la medición de pobreza.

La pobreza es considerada un concepto eminentemente normativo, vinculado al bienestar de las personas, por lo que no existe una única noción de este fenómeno ni tampoco un método universal para medirlo. Sin embargo, existe consenso en que su medición comprende al menos dos etapas: i) la identificación de las personas pobres y, ii) la agregación de la pobreza en una medida sintética.

El primer aspecto se aborda a partir de la definición de un umbral denominado "línea de pobreza" ( $z$ ), que permite identificar a la población cuyo ingreso per cápita ( $y_{pc}$ ) es inferior al costo de una canasta de satisfactores de las necesidades básicas ( $y_{pc} < z$ ).

Por su parte, la agregación se lleva a cabo seleccionando un indicador que considere los déficit de ingreso de las personas con relación al valor de la línea de pobreza. Un "buen" indicador de pobreza debe cumplir algunos axiomas, entre los cuales cabe destacar:

**i) Monotonicidad.** Una reducción en el ingreso de un hogar pobre (*ceteris paribus*) debiera incrementar el índice de pobreza.

**ii) Transferencia.** Una transferencia de ingresos de un hogar pobre a otro más rico (*ceteris paribus*) debiera incrementar el valor del indicador de pobreza.

---

iii) **Descomposición aditiva.** El índice de pobreza de una población debiera poder calcularse como la suma ponderada de los índices de los diferentes subgrupos que la conforman.

Las medidas de pobreza más utilizadas pueden ser resumidas a partir de una familia de

$$FTG_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^{\alpha} \quad (1)$$

índices paramétricos, propuestos por Foster, Greer y Thorbecke :

donde  $\alpha > 0$ , y  $q$  representa el número de personas con ingresos inferiores a  $z$ .

Cuando  $\alpha = 0$ , la expresión (1) corresponde al denominado índice de incidencia de la pobreza (H), que contabiliza la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza ( $z$ ):

$$H = q / n \quad (2)$$

Debido a su facilidad de cálculo e interpretación, este indicador es el más utilizado de todos. No obstante, si bien se puede descomponer aditivamente, no satisface los dos primeros axiomas mencionados anteriormente, lo cual supone serias limitaciones para el análisis de la pobreza.

Por otra parte, cuando  $\alpha = 1$  se obtiene un indicador que mide el déficit relativo de ingresos de los pobres con respecto al valor de  $z$ , y se conoce como brecha de la pobreza (PG):

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right] \quad (3)$$

A pesar de que la “brecha de la pobreza” (PG) satisface el axioma de monotonicidad, no sucede lo mismo con el axioma de transferencias: por tanto, este indicador no considera la desigualdad en la distribución del ingreso entre los pobres.

Finalmente, un índice que considera en forma conjunta la brecha de la pobreza y la distribución del ingreso se obtiene cuando  $\alpha = 2$ :

$$FTG_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^2 \quad (4)$$

A pesar de ser menos intuitivo que los anteriores, este indicador es muy útil para el diseño y evaluación de políticas. Dado que satisface los tres axiomas descritos anteriormente, permite generar ordenamientos concluyentes de países, unidades geográficas o grupos sociales, con el fin de identificar dónde se concentran las condiciones más agudas de pobreza.

#### 1.2.4. Comisión Nacional de Población. (CONAPO).

La CONAPO utiliza para medir la marginación cuatro diferentes dimensiones:

1. Vivienda
2. Ingresos monetarios
3. Educación
4. Población.

##### 1 Vivienda.

El acceso a una vivienda digna y decorosa, derecho sancionado en el Artículo 4º. de La Constitución es considerado de los elementos fundamentales para obtener un nivel de vida satisfactorio. Por consiguiente, CONAPO considera *población marginada o no participante*, a la población que ocupa viviendas de tamaño inadecuado a sus necesidades, que carecen de condiciones materiales socialmente mínimas o del acceso a los servicios públicos.<sup>19</sup> El indicador que mide la intensidad de la exclusión por tamaño inadecuado de las viviendas, se construyó en relación a las viviendas y no a la población excluida. Así se toman

---

<sup>19</sup> CONAPO. Medición de la Marginación en México, 1990. Página 23.

en cuenta los niveles de hacinamiento y al registrar el porcentaje de viviendas, podrá valorarse la magnitud de la inversión social requerida para erradicarlo, por tal motivo se construyen los siguientes indicadores

- a) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada
- b) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje no excusado.
- c) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica
- d) Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra
- e) Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.

## 2. Ingresos Monetarios.

CONAPO depura la estructura de consumo que se desprende del gasto corriente que reportan los hogares de baja densidad, suprimiendo las erogaciones asociadas a la adquisición de bienes de consumo durable como el automóvil y al esparcimiento, con el propósito de captar los flujo monetarios regulares. Una canasta consturida de tal forma no expresa un patrón normativo de necesidades sino una estructura de consumo efectivamente realizada por los hogares.

El calculo del valor monetario de la canasta a precios de la primera quincena de marzo de 1990 dejó ver que *los ingresos monetarios de hasta dos salarios minimos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares*

CONAPO construyó el indicador sobre ingresos *como porcentaje de población ocupada que percibe hasta dos salarios minimos.*

## 3. Educación.

CONAPO establece que la mayor intensidad de la marginación social derivada de la falta de participación en el sistema educativo se registra en la población que carece de esos conocimientos en los niveles básicos de enseñanza. por lo tanto construyen dos indicadores:

- a) Porcentaje de población de 15 años y más analfabeta.
- b) Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa.

#### 4. Distribución de la Población.

CONAPO establece que la población que radica en localidades pequeñas y dispersas, esta expuesta a padecer con mayor frecuencia la privación de las condiciones materiales mínimas de bienestar. Con la finalidad de recoger esta dimensión, construyenn el indicador:

- a) Porcentaje de Población que vive en localidades de menos de 5000 habitantes.

#### **Cálculo de los Indicadores:**

Para la construcción del Índice de Marginación, toman como fuente de información los Censos Generales de Población y Vivienda del INEGI. La idea central es la elaborarlos a nivel municipal.

La construcción de los nueve indicadores a nivel municipal consistió en identificar los cuadros que contienen la información básica y determinar la forma de calcularlo.

1. Porcentaje de población analfabeta.
2. Porcentaje de Población de 15 años y más sin primaria completa.
3. Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje ni excusado.
4. Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica.
5. Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada.
6. Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.
7. Porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra.
8. Porcentaje de población en localidades de menos de 5,000 habitantes.

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

### **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 dé cuenta de la intensidad del fenómeno en forma unidimensional.

*El Método de Componentes Principales* representa las relaciones existentes en un conjunto de variables correlacionadas, mediante un número significativamente menor de variables independientes entre sí. Se pretende construir una variable única IM que sea la combinación lineal de los nueve indicadores socioeconómicos IND1, IND2, .....IND9.

IM= Índice de Marginación, 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

$\underline{a} = (a_1, a_2, \dots, a_9)$ ; vector de coeficientes.

Fórmula:  $IM = a_1 IND1 + a_2 IND2 + \dots + a_9 IND9$ .

La varianza de IM es:  $Var(IM) = \underline{a} S a'$

donde S es la matriz de varianzas y covarianzas de los nueve indicadores,  $\underline{a}$  es el vector de coeficientes que multiplican a los valores de las variables, y  $a'$  es su transpuesto.

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]

### 1.2.5. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", en su artículo 34 estipula:

*El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el FondodeAportaciones para la Infraestructura Social entre los Estado, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:*

I. Fórmula:

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5$$

En donde:

$P_{jw}$  = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;

$\beta_{1...5}$  = Ponderador asociado a la necesidad básica w; y

j = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar  $IGP_j$ , el cual se conforma con las brechas  $P_{j1}$ ,  $P_{j2}$ ,  $P_{j3}$ ,  $P_{j4}$  y  $P_{j5}$  de las necesidades básicas a las que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son  $\beta_1 = 0.4616$ ,  $\beta_2 = 0.1250$ ,  $\beta_3 = 0.0608$  y  $\beta_5 = 0.1140$ .

II. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

$w_1$  = Ingreso per cápita del hogar.

$w_2$  = Nivel educativo promedio por hogar.

$w_3$  = Disponibilidad de espacio de la vivienda

$w_4$  = Disponibilidad de drenaje; y

$w_5$  = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

III. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \left[ \frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w} \right]$$

En donde:

$z_w$  = Norma Establecida para la necesidad básica  $w$

$x_{jw}$  = Valor observado en cada hogar  $j$ , para la necesidad básica  $w$ .

IV. Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1.

Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para, una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del Hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.



- V. El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j$$

En donde:

MCH<sub>j</sub> = Masa Carencial del Hogar j;

T<sub>j</sub> = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema.

Al sumar el valor de MCH<sub>j</sub> para todos los hogares en pobreza extrema de un Estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

En donde:

MCE<sub>k</sub> = Masa Carencial del Estado K.

MCH<sub>jk</sub> = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el Estado k; y

jk = Número total de hogares pobres extremos en el Estado k.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

En donde:

PE<sub>k</sub> = Participación porcentual del Estado k:

MCE<sub>k</sub> = Masa Carencial del Estado k

MCN = Masa Carencial Nacional.

Así, la distribución del FAIS se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PE<sub>k</sub>) que se asignarán a cada Estado.

## CAPITULO 2.

### RADIOGRAFÍA DE LA POBREZA.

#### MARGINACIÓN Y POBREZA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

#### 2.1. Origen y Evolución de la Política de Combate a la Pobreza en México.

##### 2.1.1. Contexto Internacional.

El tema de la pobreza siempre ha estado presente en las preocupaciones de sociólogos y economistas, a raíz del surgimiento de las condiciones de pobreza, miseria o indigencia hacia fines del siglo XIX en los países entonces en proceso de industrialización rápida, sobre todo la Gran Bretaña. Se trataba de la pobreza urbana que se manifestaba en la falta de vivienda, en la nutrición y el estado general de salud, en el analfabetismo y en la escasa participación de la clase trabajadora en los beneficios de la industrialización.

En los años treinta del Siglo XX, al extenderse el desempleo industrial, el fenómeno se reprodujo en casi todos los países industriales. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se generalizó la seguridad social en Europa, Estados Unidos y Canadá, que daba acceso a la protección social, inclusive con el seguro de desempleo.

Es en este momento cuando surge el auge de la **Economía del Bienestar**. Esta se confunde con las actividades relacionadas con la seguridad social, las políticas sociales, el Estado del Bienestar, la educación y la salud pública o la asistencia social. " Se trata de una rama de la economía que se ocupa de estudiar las condiciones que mejoran o empeoran el bienestar social de la población, y por supuesto, también los temas anteriores"<sup>1</sup>

Las teorías y modelos de la Economía del Bienestar nos ayudan a juzgar hacia dónde debería dirigirse la economía para alcanzar un óptimo social, es decir, a definir y

---

<sup>1</sup> Ayala Espino José. Economía Pública, Una guía para entender al Estado. Facultad de Economía de la UNAM, México D.F. 1997. Página 183.

aplicar criterios o juicios de valor para juzgar que la Política A permite alcanzar resultados más eficientes y equitativos que la política B.

La economía del bienestar centra su atención en el estudio de los mecanismos que permiten mejorar la eficiencia económica, el tiempo en que se logra el Bienestar Social. Se preocupa por la eficiencia en la asignación de recursos del mismo modo que la economía convencional, pero también por los resultados y problemas de distribución del ingreso asociados con la asignación de recursos por el mercado o por el Estado.

" La economía del bienestar descubrió que el mercado puede "fallar" en la asignación y distribución de recursos económicamente eficiente y socialmente justa; concede que el mercado podría alcanzar resultados eficientes, pero socialmente injustos."<sup>2</sup>

La conclusión a la que llega debido a su teoría de las fallas del mercado es que el Estado puede desempeñar un importante papel en la corrección de las fallas de mercado, mejorando la eficiencia económica y el bienestar social. Tiene como aportación principal, el concepto de *función social del Bienestar*, según la cual es posible agregar las utilidades individuales de las personas que forman la sociedad. Ello permite evaluar los deseos y necesidades de bienestar social e incluir una serie de variables, como la educación, la salud, la vivienda, cultura, etc. que reflejan la calidad de vida a la cual aspira la sociedad.

En los últimos años se ha observado en los países desarrollados, que ha resurgido el problema de la pobreza urbana, del desempleo estructural y crónico y de una nueva población carente de vivienda.

En los países subdesarrollados, especialmente en aquellos donde las tasas de crecimiento poblacional han sido muy altas y del descenso de la mortalidad infantil, la miseria y la desigualdad han sido gran parte un problema estructural del desarrollo, de origen histórico y agravado por las crisis económicas; además las políticas de ajuste que

---

<sup>2</sup> José Ayala. *Ibidem*, p. 184.

han terminado en restricción del alcance de la protección social y en menor acceso al empleo productivo para las nuevas generaciones.

Lo anterior ha hecho eco en los organismos internacionales y en especial La Organización de las Naciones Unidas, quién proclamó en la Asamblea General del 21 de Diciembre de 1993, a el año de 1996 el Año internacional de radicación a la pobreza y de 1993 en adelante al 17 de Octubre como Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza. Ahi se decide que el sistema de las Naciones Unidas brinde asistencia con miras a crear entre los Estados, los encargados de la adopción de políticas y la opinión pública internacional una mayor conciencia de la importancia fundamental de la erradicación de la pobreza para consolidar la paz y lograr un desarrollo sostenible.

### **2.1.2 Caso Mexicano.**

En México, desde los años 50 se empezó a medir la desigualdad del ingreso<sup>3</sup> con refinamientos posteriores mediante encuestas de hogares llevadas a cabo en los años de: 1963, 1968, 1977, 1984 y recientemente en 1989, 1994 y 1996.

Podemos decir, entonces, que en México el desarrollo de las instituciones y los instrumentos de la política social ha sido todavía más tardío. A partir de la década de los **cuarenta** existe en México una política social de largo plazo instrumentada a partir de instituciones creadas para ello.

En 1942 se definió cuál sería el eje durante tres décadas de la política social del Estado mexicano<sup>4</sup>: La extensión de la cobertura del organismo gestor central de la seguridad social de los trabajadores asalariados del sector formal de la economía, el Instituto Mexicano del Seguro Social. El principal rector del cual se estructuró la política social era que la industrialización permitiría incorporar rápidamente a la población

---

<sup>3</sup> Ver libro de Ifigenia Martínez Navarrete "La distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México". Instituto de Investigaciones Económicas. Escuela Nacional de Economía. México D.F. 1960. F.E. UNAM, 1997.

<sup>4</sup> Lomelí Vancgas Leonardo "Los programas de Combate a la Pobreza en México (1970 – 1977)" en **Economía Informa** 264. Febrero de 1998.

económicamente activa al trabajo asalariado dentro del sector formal, con lo cual paulatinamente el IMSS iría avanzando hasta cubrir toda la población

En los 40's la población en México era de 20 millones de habitantes, lo consideraban factor importante de que el país no se hubiera desarrollado, por lo que las Leyes de Población de 1936 y 1947 establecieron como objetivo principal el incremento de la población para garantizar la soberanía nacional sobre un territorio al que se seguía considerando subpoblado, y a su vez contar con la cantidad suficiente fuerza de trabajo para aprovechar los recursos naturales del país<sup>5</sup>.

Para la década de los 70's, México ya tenía 48 millones de habitantes y se presentaron las mayores tasas de fecundidad 6.8 en 1970 y 5.9 en 1975. Se dio una expansión demográfica por encima de lo esperado. Además el cambio del modelo económico a lo que venía aconteciendo con el Modelo llamado "Desarrollo Estabilizador" implicó una creciente dificultad para satisfacer las necesidades sociales de una población en continuo crecimiento y con una estructura muy joven.

La política social del gobierno en los setentas, mostró claras ineficiencias a principios de la década de los setenta y entró en crisis desde los últimos 15 años. En esta década las instituciones ejecutoras de la Política Social sólo eran el IMSS y el ISSSTE, Luis Echeverría realizó una revisión de las instituciones de seguridad social. Como parte de las reformas institucionales para instrumentar los programas de Combate a la Pobreza, se incluyó en la Ley del Seguro Social de 1973, la figura de servicios solidarios, bajo el cual el IMSS apoyaría con su infraestructura física y personal especializado programas de salud preventiva e incluso curativa para población abierta, cuando así le fuera requerido por el gobierno federal en coordinación con los gobiernos estatales.<sup>6</sup>

Desde los 70's se diferenció la diferente naturaleza de la pobreza urbana y la rural y las consecuencias de tener regiones dispares en desarrollo económico. Se emprendieron

---

<sup>5</sup> Susana Lerner y André Quesnel "Instituciones y reproducción. Hacia una interpretación del papel de las Instituciones en la regulación de la fecundidad en México" en Alba Francisco y Gustavo Cabrera (Compiladores). "La población en el desarrollo contemporáneo de México, El Colegio de México, 1994. p. 87.

<sup>6</sup> Leonardo Lomelí. Ibidem p. 37.

programas de desarrollo regional con la asesoría de organismos como el FMI y el BM estos se realizaban en forma de fideicomisos. Los programas no fueron tan exitosos y la administración de López Portillo estableció programas más focalizados de atención a zonas y grupos marginados, por ejemplo la creación del SAM (Sistema Alimentario Mexicano), este era un gran programa de producción de alimentos y distribución a grupos de escasos recursos, que descansaba en un sistema de subsidios gigantesco.

Con la crisis de 1982 los programas fueron truncados por el ajuste macroeconómico aplicado para estabilizar la economía y vino una etapa nula de política de combate a la pobreza hasta el PRONASOL.

A mediados de los años setenta, la CEPAL llevó a cabo una investigación sobre la pobreza en diez países de América Latina, con datos referidos al principio de la década. Entre los países estudiados se encuentra México. En esa investigación, se aplica el Método de Línea de Pobreza en su variante de Canasta Normativa Alimentaria (CNA). El mismo está basado, para el caso de México, en la encuesta de ingresos y gastos realizada por el Banco de México en 1968.

También en la década de los setenta, Cynthia Hewitt de Alcántara llevó a cabo, quizás por primera vez en el país, una investigación de conjunto sobre la satisfacción de las necesidades básicas. Más tarde, entre 1979 y 1982, se lleva a cabo la investigación sobre las necesidades esenciales de Coplamar.

Durante el período 1982-1986, no se verifican nuevas investigaciones empíricas sobre la pobreza y sobre la insatisfacción de necesidades básicas, esto es debido a que el Censo General de Población y Vivienda de 1980 fue publicado en 1986, y a que los primeros datos de la encuesta de ingresos y gastos de 1983 - 1984 no estuvieron disponibles sino a mediados del mismo año. Además la severidad de la crisis, que obligó a prestar atención a los problemas de la gestión macroeconómica de corto plazo. Sin embargo durante esos años se llevó a cabo varios trabajos de desarrollo conceptual apoyados en información empírica, cuyas bases se habían gestado en el trabajo en Coplamar. Los temas conceptuales desarrollados fueron los de formas de acceso a los satisfactores esenciales, los

derechos asociados a ellos en la legislación mexicana, y las formas de reproducción respectivas.

A partir de 1986, año en que comienza a disponerse de más información cuantitativa, empiezan a hacerse nuevamente estudios empíricos diversos. El Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, (RLA/86/004), del PNUD, entonces en su fase de asistencia preparatoria, llegó a un acuerdo con la Subsecretaría de Desarrollo Social y Regional de la SPP, en septiembre de 1986, para constituir un grupo de trabajo que desarrollara un diagnóstico de la pobreza en México durante un periodo de seis meses. En este estudio, el análisis de la insatisfacción de necesidades básicas se llevó a cabo con el mismo formato y metodología aplicados por Coplamar, de tal manera que se pudiera contar con una perspectiva de la evolución de la pobreza.

A partir de mediados de 1988, el proyecto RLA/86/004), del PNUD llegó a un nuevo acuerdo con el gobierno de México para constituir un nuevo grupo de trabajo encabezado por Antonio Suárez McAuliffe y supervisado por Julio Boltvinik. Se revisaron las estimaciones de la pobreza por ingresos descritas en el párrafo anterior, comprendiendo en esta ocasión el ajuste de los ingresos de los hogares de las encuestas para hacerlos compatibles con los de cuentas nacionales. Igualmente, se llevó a cabo un análisis macroeconómico de los factores condicionantes de la pobreza, así como de las implicaciones y requerimientos de la satisfacción de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales- CNSE para toda la población, que en términos generales actualizaba parte de los trabajos realizados al respecto por Coplamar. Por último se realizó un primer perfil de la población pobre con base en las encuestas de 1968 y 1984 que, sin embargo, está limitado por la falta de acceso a los microdatos de las encuestas.<sup>7</sup>

Actualmente existen Métodos más avanzados y eficaces para medir la desigualdad, también gracias al mayor nivel de información que se tiene con el desarrollo de instituciones encargadas de ello. Estudios recientes como los de Julio Boltvinik, Enrique Hernández Laos y Genaro Aguilar Gutiérrez nos comprueban los avances.

---

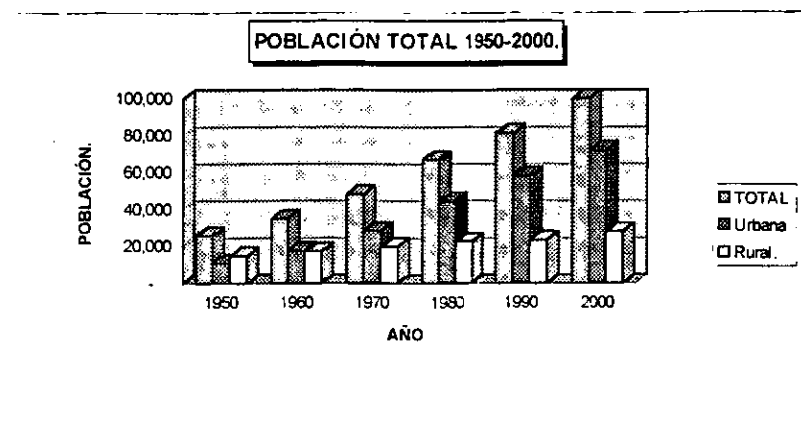
<sup>7</sup> Para más información sobre el tema se recomienda consultar a Julio Boltvinik y Hernández Laos. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México. Siglo XXI editores. 1999.*



**CUADRO 1. TOTAL DE LA POBLACIÓN (URBANA Y RURAL) 1950-2000**

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
<b>TOTAL</b>	25,791	34,923	48,225	66,847	81,250	99,980
<b>Urbana</b>	10,987	17,706	28,308	44,320	57,960	71,971
<b>Rural.</b>	14,804	17,217	19,917	22,527	23,290	28,009

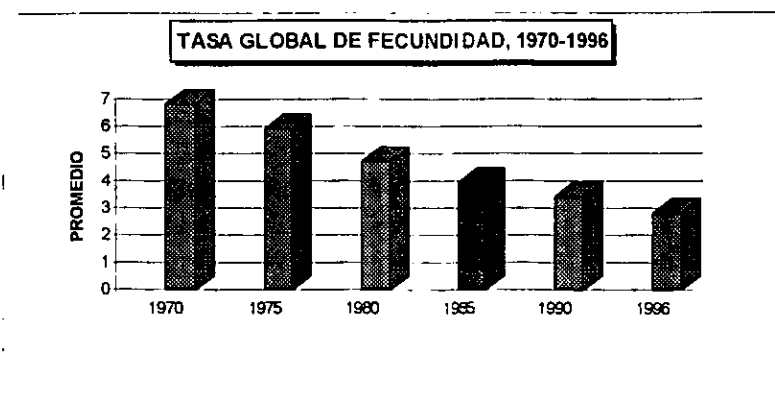
Economía Mexicana en cifras, NAFIN, 1995, pág. 13.



**CUADRO 2. TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD, 1970-1996.**

	1970	1975	1980	1985	1990	1996
<b>Hijos Por mujer</b>	6.8	5.9	4.7	3.9	3.4	2.8

Economía Mexicana en Cifras, NAFIN, 1997.

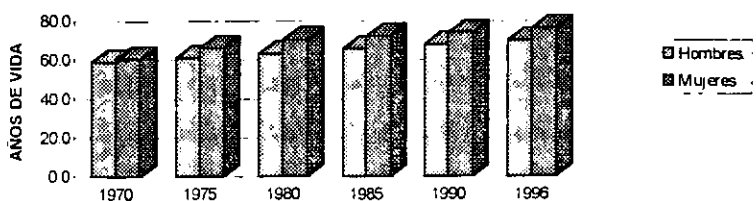


CUADRO 3. ESPERANZA DE VIDA EN HOMBRES Y MUJERES, 1970-1996

	1970	1975	1980	1985	1990	1996
Hombres	59.0	61.1	63.3	65.8	67.9	70.0
Mujeres	60.5	66.0	70.3	72.1	73.9	76.0

NAFIN, 1997.

ESPERANZA DE VIDA, 1970-1996.

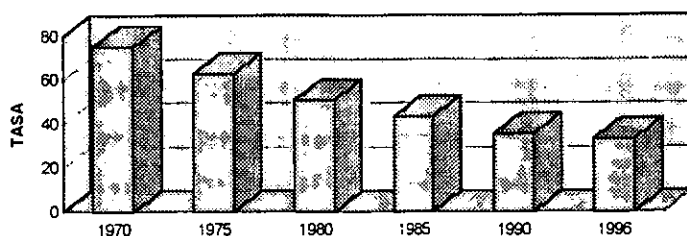


CUADRO 4. TASA DE MORTALIDAD, 1970-1996.

	1970	1975	1980	1985	1990	1996
Mortalidad	75.2	62.9	50.9	43.2	35.2	33.0

NAFIN, 1997

TASA DE MORTALIDAD, 1970-1996



ESTIMACIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, Julio, 1997.

## **1. Evolución Demográfica de México a Partir de 1940.**

### *Los años 40. Auge Poblacionista.*

En 1940 la población del país era de 20 millones de habitantes. La tasa de crecimiento demográfico era alrededor del 4% anual; La tasa de Natalidad era de 48.1‰ y la de mortalidad d 32‰; La esperanza de vida de un recién nacido era de 41 años; Las mujeres mexicanas tenían un promedio de número de hijos de 6, el triple de las francesas. El 80% de la población residen en áreas no urbanas del país; Los menores de 15 años representaban el 41% de la población.

Durante los 40's los niveles de mortalidad presentaron un descenso acelerado, mientras que los de fecundidad permanecieron invariables. La disminución de los niveles de mortalidad tiene su explicación en el aprovechamiento de los adelantos médicos desarrollados en los países altamente industrializados.

### *Los años 50. La incubación al cambio.*

En 1950 la población estimada era de 26.5 millones de habitantes y la tasa de crecimiento demográfico se incrementó a casi 3‰ anual. La población mexicana parecía haber estado mejor distribuida en términos de oportunidades económicas a lo observado la década anterior, en la medida en que la migración interestatal proporcionó la mano de obra que el país requería para su expansión económica.

### *Los años 60. La institucionalización de la investigación Demográfica.*

En 1960 la población era ya de 36 millones de habitantes, la tasa de crecimiento era de 36 millones de habitantes, la tasa de crecimiento era de 3.2% anual y en la mitad de los sesenta presentaba la tasa más elevada del siglo. La tasa de natalidad era de 44.9 por mil y la mortalidad de 11 por mil. La esperanza de vida al nacer era de 59 años.

### *Los años 70. La política de población.*

En 1970 la población estimada fue de 50 millones de habitantes y la tasa de crecimiento demográfico fue de 3.3% anual, en 20 años de 1950 a 1970, la población se duplicó. La esperanza de vida al nacer era de 62 años y la tasa global de fecundidad de 6 hijos. Los niveles de fecundidad y mortalidad permanecieron casi sin cambios.

En 1977 la CONAPO (Comisión Nacional de la Población) estableció objetivos y metas en materia de crecimiento demográfico, se planteó la meta de 2.5% de crecimiento demográfico para 1982 y del 1% para el año 2000.

### *Los años 80.*

Se estimó la población del país en casi 70 millones de habitantes, la población se duplica cada 20 años, tal y como sucedió entre 1950 y 1970. El periodo 1960 - 1980 se presentó un cambio entre 1950 y 1970. En el periodo 1960 - 1980 se presentó un cambio parcial en la tasa de crecimiento de la población la cual bajó a 2.7% anual en 1980. Este fenómeno se explica por el descenso de los niveles de la fecundidad, mientras que los niveles de la mortalidad disminuyeron lentamente. La esperanza de vida al nacer fue de 66 años y la Tasa global de fecundidad fue de 5 hijos.

### *Los años 90's.*

En 1990 la población fue de 81.1 millones de habitantes y la tasa de crecimiento fue alrededor de 2% anual, en la actualidad un recién nacido tiene la esperanza de vida al nacer de 70 años. Para 1990 la tasa global de fecundidad es de tres hijos casi la mitad de lo observada en 1940.

El conteo de población realizado en 1995 registró un total de 91.2 millones de habitantes en el país. Actualmente se calcula que existen 105 millones de mexicanos.

contando los que habitan en los Estados Unidos y en el resto del mundo. Internamente se calculan 97 millones de habitantes.

**CUADRO 5. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN. 1995-2000.**

(MILES DE PERSONAS)

EDAD	1950	1960	1970	1980	1990	2000
0-4	3977.2	5795.6	8167.5	9374.9	10257.3	12140.7
5-9	3681.3	5334.4	7722.9	10313.7	10626.6	12577.8
10-14	3115.6	4372.6	3396.2	9120.7	10452.4	12371.6
15-19	2637	3546.7	5054.4	7578.7	9723.3	11508.6
20-24	2303.6	2956.6	4032.3	6172.3	7876.9	9323.2
25-29	2023.3	2513	3260.4	4818.3	6443.5	7626.6
30-34	1434.8	2058.3	2596.2	3849.1	5420.5	6415.8
35-39	1549.6	1926.9	2511.6	3416.8	4607	5452.9
40-44	1211.9	1365.7	199.3	2753.1	3519.1	4165.3
45-49	1075.5	1237.6	1637	2322.3	2992.7	3542.2
50-54	829.6	1066.8	1192	1869.3	2408.4	2850.6
55-59	529	802.5	1011.8	1470.1	1906	2256
60-64	555.1	747.1	917.8	1118.3	1621.1	1918.8
65-69	334.8	415.5	702.5	878.2	1190.8	1409.4
70-74	241.2	334.4	488.2	706.9	832	984.8
75-79	128.9	188.3	252.6	481.7	594.4	703.5
80-84	92.7	128.7	180.9	290.2	404.3	478.5
85-xxx	69.4	131.8	166.9	211.4	372.9	441.4

INEGI, 2000.

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

### Implicaciones del cambio demográfico.

#### *Mercado de Trabajo.*

Desde el año de 1940 hasta el término del periodo denominado "el desarrollo estabilizador" en 1970, la migración del campo a la ciudad fue importante y en 1965 cuando inicia la crisis agrícola se nota más. En la etapa del modelo de industrialización basado en la

**CUADRO 6. EMPLEO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA. 1950-2000**

(Miles de personas).

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
TOTAL.	8273	11332	12956	20282	22536	24844
Agropecuario.	4824	6144	5104	5670	5762	5845
Minería	97	142	180	209	280	302
Manufacturas	973	1556	2169	2442	2510	2444
Construcción	225	408	571	1930	2411	3170
Electricidad, petróleo y agua.	25	41	53	81	113	129
Finanzas	684	1075	1197	2940	3390	3811
Transporte	211	357	369	904	1074	1260
Otros	879	1527	2565	6106	7026	7883

Economía Mexicana en Cifras. NAFIN, 1995

sustitución de importaciones, el sector industrial requería de mayor de mano de obra, por lo que el sector agrícola (que además tenía exceso de mano de obra) se viese desfavorecido en ese sentido ya que dejaban al campo para ir a las principales ciudades.

Otro elemento importante es la diferencia que hay entre los ingresos posibles en estos sectores para la población. Durante el período del desarrollo estabilizador, los desequilibrios regionales se notaban con más fuerza y las tasas de crecimiento eran muy altas por lo que se tenía que planear necesariamente acorde con el crecimiento y desarrollo económico. Con las frecuentes crisis desde 1970 hacia la fecha, los niveles de desempleo han crecido en mayor forma y la llegada al mercado de trabajo de jóvenes también crecía.

*Desequilibrios Regionales.*

Los desequilibrios regionales hacían sentir su presencia en las épocas más difíciles para la economía como al inicio de los 80's. Se dice que en niveles de empleo estables y bien remunerados son la causal directa más importante del bienestar. En la última etapa de

los 80's el desempleo alcanzo a más del 10% del PEA y los jóvenes demandan cada día más espacios bien remunerados en el mercado laboral.

La contracción del mercado interno; la creciente orientación de la producción hacia los mercados externos y la escasa competitividad frente a las importaciones, entre otros factores, modificaron la organización sectorial de la producción, así como su distribución en el territorio, estos cambios en la estructura económica alteran necesariamente las tendencias de distribución del crecimiento urbano, lo cual conduce a la restauración del sistema urbano nacional

Este proceso desconcentrador planteo cambios en las tendencias dominantes de la migración interna, del crecimiento de la población urbana y sus diferencias entre regiones.

Según Francisco Rodríguez entre los mayores aspectos del proceso urbano de México entre 1970 y 1990 destacan:

- a) Mayor importancia de las ciudades chicas, las que registran mayor tasas de crecimiento y un número constante en aumento
- b) La marcada expansión de las ciudades con poblaciones entre 500,000 y un millón de personas y que absorben buena parte del efecto de desconcentración de población urbana que afecta a las ciudades grandes,
- c) Disminución del ritmo de crecimiento de las ciudades con más de un millón de personas, así como del descenso de su participación porcentual en el total de la población urbana
- d) Pérdida de capacidad de empleo en el sector industrial de las grandes ciudades y creciente importancia de ese sector en ciudades medianas y pequeñas
- e) Generalización de la terciarización de la economía urbana y
- f) redistribución regional de la población urbana que afecta a la región del centro y favorece a las demás regiones del país.<sup>8</sup>

Se planteó que en las regiones o ciudades donde las actividades productivas han resentido en mayor medida los efectos de las crisis económicas y la apertura comercial, se contraería la oferta de empleo y disminuiría su capacidad para absorber el crecimiento de mano de obra y de la población en general llegando incluso a expulsar población.

Francisco Rodríguez divide para el análisis a las ciudades en dos grupos de 20 ciudades cada uno, ciudades con los cambios socioeconómicos más bajos. Del primer grupo resaltan las ciudades de Lázaro Cárdenas, Michoacán, Zihuatanejo, Guerrero, Zona Metropolitana de Oaxaca y Toluca otras mas. Del Segundo Grupo destacan: Linares, Nuevo León, Piedras Negras Coahuila, Cananea, Sonora, Tecamachalco, Puebla y otras.

De las ciudades con cambios socioeconómicos más bajos, 45% registran tasas de crecimiento poblacional inferiores al promedio nacional en 1970-1990 (2.6% anual y 20% por debajo de promedio del SUN. (Sistema Urbano Nacional), entre las 28 ciudades que se clasificaron con los niveles de cambio más alto, se encuentran 9 que de 1980 a 1990 se integraron a zonas metropolitanas ya existentes o que se consolidaron en dicho periodo.

Las de cambio muy alto tienen casi todas (excepto Toluca y Oaxaca) menos de 50 000 habitantes, con un promedio de 24 000, las de cambio muy bajo, quitando Piedras Negras, tiene un tamaño promedio de 27 400 habitantes. También es muy similar en ambos grupos el tipo de especialización sectorial del PEA. Las ciudades del cambio muy alto tienden a presentar mayores tasas de crecimiento que las de muy bajo, el promedio del primer grupo es de 6.4% y del Segundo del 2.9%.

Cuando se consideran los sectores de la actividad, el crecimiento del PEA en el sector primario no tiene grandes diferencias entre ambos grupos, pero las hay muy claras en las tasas de crecimiento del PEA ocupada en los sectores secundario y terciario: los promedios en las ciudades de cambio muy alto duplican el otro grupo, alcanzando valores mayores al 10% anual.

---

\* Hernández Rodríguez, Francisco. "Crecimiento urbano y condiciones de vida en México", en Comercio



Los promedios de los indicadores del nivel de pobreza y desigualdad muestra mejores condiciones en las zonas metropolitanas en los dos grupos de ciudades que he mencionado anteriormente

Pareciera que las ciudades grandes tienen menos oportunidades de avances comparativamente altos, una explicación posible es que, dentro de las ciudades las áreas de urbanización más crecientes serían la que registrarán los cambios más fuerte en las condiciones de vida al recibir su dotación de servicios básicos en el reflejo de esta ubicación en el índice de cambio socioeconómico depende de su peso en el total de la población en la ciudad.

En 1980, la participación de la población urbana era de 56.3% y la población de la Cd. de México representaba un 21% de la nacional; en ese año aparecieron cuatro ciudades millonarias en su número de habitantes (la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con 13.9 millones, Guadalajara con 2.2, Monterrey con 2.0 y Puebla con 1.1) Las ciudades grandes y pequeñas también multiplicaron su número en el decenio de 70 - 80. Las de 500,000 a un millón de habitantes, pasaron de 1 a 4 millones.

Los desequilibrios regionales a lo largo del siglo se han acentuado más en las últimas décadas, teniendo como resultado una concentración mayor de población en las ciudades de mayor importancia en el país, siendo la migración del campo a la ciudad la forma más clara de representarlo.

## **2.2. Determinantes de la Pobreza:**

El origen de la pobreza en México radica en la distribución de la tierra, a pesar de ser precepto constitucional, después de la revolución se pensaba en una dotación de 10 hectáreas como dotación. A finales de los 60's la superficie media de tierra de labor por ejidatario fue de sólo 5.2 hectáreas<sup>2</sup>. Además en esos años incremento la población en

---

Exterior, vol. No. 45 Número 10, Octubre de 1995, página 744.

<sup>2</sup> Antonio Ortiz Mena, "El Desarrollo Estabilizador", FCE, 1998, México D.F.

forma impresionante, lo que condujo a ser la problemática más difícil de resolver en ese momento.

Nunca ha sido compatible el incremento demográfico, el reparto de la tierra y la superficie de tierra en México. Los ejidatarios se encontraban obligados a trabajar tierra para no perder su derecho a usufructuarlas, sin embargo las condiciones para los mismos eran muy difíciles, lo que hizo que el Estado interviniera con subsidios a los ejidos (precios de garantía). Esto hizo del campo un sistema de seguridad social informal, debido a la sobrepoblación, a la demanda de alimentos, salud, educación, etc. No se modificaron los sistemas educativos para lograr una solución alternativa a la pobreza, solo se les asistía económicamente y las pequeñas unidades productivas no eran altamente rentables en total.

Haciendo un rápido repaso histórico vemos que al terminar el proceso violento de conquista de México, los conquistadores recibieron grandes extensiones de tierra como premio a sus hazañas<sup>10</sup>.

En la época colonial, el clero fue poco a poco, apropiándose de numerosas fincas rústicas y urbanas de modo que hacia el final de aquella época, el clero era el mayor latifundista de México. Existían también haciendas productivas de gran extensión, pertenecientes a españoles y criollos, pero el problema más grave de México con relación a la propiedad territorial, desde el comienzo del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX, consistía en las grandes y numerosas fincas del clero que aumentaban en número y extensión todos los años.

Como resultado del surgimiento de una clase social no ligada al clero (los liberales), con Benito Juárez como líder, en 1856 decretó las *Leyes de desamortización y nacionalización de las propiedades rústicas y urbanas del clero y, en 1859, la Ley de nacionalización de los bienes de la Iglesia*. Pero los resultados de las leyes nunca fueron los aparentemente buscados. Por el contrario, propietarios de grandes extensiones incrementaron sus vastos territorios (pues sólo ellos tenían el capital necesario para

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, Hernán Cortés recibió 23 villas rurales con un total de 25 000 vasallos)

deslindar) Surgiría así la primera generación de latifundistas modernos en México, generación que consolidó su poderío económico con la prolongada permanencia de Porfirio Díaz en la Presidencia de México.

En la época porfiriana el crecimiento de la desigualdad económica se apoyó sólo en la concentración de las tierras en pocas manos. La paz y el control político de la época permitió a su vez el control de los salarios de los jornaleros agrícolas<sup>11</sup> y la caída de los salarios reales, por el aumento del precio de los principales alimentos, maíz, frijol y arroz. Las grandes haciendas eran la principal fuente de desigualdad económica y un elemento característico de ese sistema eran las “tiendas de raya” donde los jornaleros estaban siempre endeudados

Durante la revolución, 1910 – 1917 trajo como resultado la distribución de grandes propiedades territoriales y la consolidación del ejido como forma predominante de propiedad territorial rural. Sin embargo, se ignoró la sobrevivencia de grandes latifundios “simulados”, sobre todo en el Noroeste y Occidente de México. Así en 1960 sólo 0.17% de los propietarios rurales privados tenían 35.5% de la superficie explotada de México y 1.6% de los predios rurales tenían 67% del capital agrícola.<sup>12</sup>

Según Roderic Camp<sup>13</sup> hoy se sabe que algunos de los más prominentes empresarios del Norte, Occidente y Centro de México son descendientes directos o indirectos de los propietarios agrícolas de la época pre y posrevolucionaria.

### 1. Rezago en el Desarrollo Agrícola y Rural.

En México, el periodo entre 1940 y 1965 ha sido el más próspero, con una tasa promedio anual de 5.7% y si bien el crecimiento de la población fue considerable, el producto *per*

---

<sup>11</sup> Salarios que nunca pasaban de 25 a 30 centavos por día – aproximadamente de 7 a 9 pesos mensuales -, mientras que el salario de un administrador de una Hacienda era de 100 pesos mensuales, además de casa, tierra para cultivar y otras prestaciones.

<sup>12</sup> Génaro Aguilar Gutiérrez. Desigualdad y Pobreza en México. ¿son inevitables?. Colección Jesús Silva Herzog, Miguel Ángel Porrúa Editores.

*capita* se incrementó en más de 2% anual durante esta etapa. Gran parte de los buenos resultados en esta etapa está sustentada en el aumento del área cultivada en un 3% anual de 1950 a 1960 y a un incremento de aproximadamente el 2% anual de los rendimientos por hectárea. Sin embargo, a partir de 1965 vino la crisis del sector agrícola. Entre 1967 y 1980 la producción agrícola aumentó anualmente solo a una tasa promedio del 2.26%, menor que la tasa de crecimiento de la población de alrededor del 3.5% en ese periodo. Entre 1982 y 1987 la producción aumentó en promedio anual a 1.6% anual. Dentro de las complejas causas de la desaceleración resaltan cuatro:

- a) se agotó el margen extensivo; el área cultivada alcanzó su nivel máximo en 1966.
- b) Disminuyó la inversión del sector público en proyectos de riego y esto redujo en parte el potencial de crecimiento dentro del margen intensivo: sólo mediante un cambio hacia cosechas de mayor valor podría alentarse el desarrollo agrícola.
- c) Los términos de intercambio entre la industria y la agricultura se comenzó a deteriorar.
- d) Disminuyó la inversión privada en la agricultura.

Por otra parte, las instituciones juegan un papel fundamental en el desempeño de la agricultura. El sistema de tenencia de la tierra separa a la agricultura en dos maneras diferentes: Privada y Ejidal. En la agricultura privada hay limitaciones en cuanto al tamaño de los predios, por lo que resulta limitada; asimismo existen restricciones en cuanto a los usos de suelo. En la agricultura Ejidal, con la reforma al Art. 27 constitucional ya se puede vender, hipotecario rentarse.

Las restricciones del uso de la tierra implican la ausencia de un mecanismo que elimine las diferencias en la productividad marginal de la tierra bajo diferentes usos y da lugar a ineficiencias potenciales.

Para dar respuesta política al problema del decrecimiento del desarrollo agrícola se presentó en los 70's adaptaciones al abasto de alimentos y los ingresos rurales, que desde el punto de vista gubernamental era el problema central, se intentó aumentar los precios de los

---

<sup>13</sup> Camp, Roderic. *Los empresarios y la política en México. una visión contemporánea*. México. FCE. 1990.

cultivos básicos, una infusión masiva de crédito público, una campaña especial para aumentar la producción de frijol y maíz, la formación de ejidos colectivos, un fuerte hincapié en la especialización de los patrones de producción de acuerdo con líneas de autosuficiencia alimentaria, sin tomar en cuenta los precios internacionales, el otorgamiento de subsidios adicionales a insumos como fertilizantes y energía eléctrica. Estas medidas no han resultado hasta la fecha, ya que no ha existido incrementos ni desarrollo rural, en cuanto al ingreso total generado o al nivel de salarios para la mano de obra rural no calificada.

## 2. El Sesgo Urbano.

Los desequilibrios rural-urbanos en la asignación de recursos también han desempeñado un papel central en la generación de pobreza. El sesgo urbano aparece en el patrón de subsidios y esto afecta a los grupos rurales pobres de tres maneras: 1) los habitantes de las áreas urbanas se benefician de la mayor parte de los subsidios a la alimentación; 2) los subsidios para la ciudad de México y otras áreas urbanas, reducen los costos privados de producción por debajo de los gastos sociales. Esto disminuye la demanda de mano de obra rural en las actividades que podrían descentralizarse; 3) el enorme gasto en infraestructura urbana merma los recursos disponibles para la infraestructura rural.

“ Los efectos combinados de las políticas gubernamentales intra e intersectoriales ejercen una doble discriminación en contra de los rurales pobres. En primer lugar en la medida en que la agricultura y las áreas rurales en general han recibido una parte poco equitativa del total de recursos destinados a la inversión social y a las obras de infraestructura. En segundo lugar, porque los recursos que se canalizan hacia las áreas rurales no han tenido un objetivo bien definido, y han beneficiado a los productores más acomodados de dichas áreas. Algunas de estas políticas han afectado directamente a los grupos pobres de áreas rurales, limitando al demanda de mano de obra que ofrecen la rentabilidad de sus tierras, al aumentar los costos de transporte y reducir la selección de cultivos y la movilidad; otras los han hecho de manera indirecta, al limitar el acceso de estos grupos a la educación, la

información, los servicios de salud las posibilidades generales de mejorar sus capital humano. Esta combinación de arreglos institucionales y políticas gubernamentales ha impuesto una carga abrumadora a la agricultura y ha generado ineficiencias. Abrumar a la agricultura y ha generado ineficiencias. Abrumar a la agricultura puede haber sido el costo inevitable de la urbanización y la industrialización; pero para que la pobreza disminuya estas mermas y estas pérdidas de eficiencia deben desaparecer.”<sup>14</sup>

## **2.3. UBICACIÓN DE LA POBREZA.**

### **2.3.1. La distribución del ingreso en México, 1984-1996.**

#### **Antecedentes.**

##### **a) Estructura Económica.**

Concluida la revolución mexicana de 1910 – 1917, México vivió un período de construcción de sus instituciones políticas posrevolucionarias y de reconstrucción económica nacional. La recuperación económica de México fue resultado de reformas cardenistas en el período 1934 –1940, seguidas de grandes inversiones en infraestructura, obras de irrigación , etc.

El sector primario de la economía mexicana en el período de 1940 – 1950 tuvo una tasa media anual de crecimiento de 7.4% y las manufacturas de 6.9%. A partir de 1950 se tuvo una reorientación en el destino de los fondos públicos para inversiones. Las obras de fomento agrícola y pecuario que habían sido impulsadas con carácter prioritario perdieron importancia y en su lugar se aceleró la inversión pública en obras de promoción industrial.

Con el proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, la estructura económica de México de 1950 en adelante se caracterizó por presentar un cambio: el sector

---

<sup>14</sup> Ibidem. página 62 y 63.

industrial sustituye al agrícola en la contribución al desarrollo nacional. Así de 1955 a 1980, el sector de mayor desarrollo fue el industrial.

Para ejemplificar a mayor grado el cambio estructural, la tasa media anual de crecimiento de la agricultura fue de 1.5% y la de las manufacturas de 8.6%. Durante toda la década de los 80's el sector primario presentó las más altas tasas de crecimiento negativas.

**CUADRO 7. ESTRUCTURA ECONOMICA, 1940 – 1990.**

Concepto	1940	1960	1980	1990
Agricultura/PIB	22.5%	15.6%	8.2%	7.8%
I manuf. / PIB	16.7%	20.3%	22.1%	28.2%
Com. rest y hoteles / PIB	22.0%	22.6%	28.0%	25.7%
Transp, almac. Y Comun. / PIB		5.1%	6.4%	6.6%
Serv. com, soc y pers. /PIB		16.7%	17.2%	18.2%

Fuente: Genaro Aguilar Gutiérrez, *Desigualdad y Pobreza en México ¿Son inevitables?*, p. 49.

### **PIB Pér capita.**

El Producto Interno Bruto por habitante prácticamente permaneció sin alteración en el periodo de 1917 a 1935. Sin embargo a partir de ese periodo inicia un crecimiento económico importante que sólo sería interrumpido después del boom petrolero de 1977 – 1981 con la crisis de la deuda de la década de los ochenta.

El PIB por persona creció a una tasa media anual de 3.1% de 1940 a 1950; 2.9% de 1950 –1960, 3.5% de 1960 a 1970 y 3.7% de 1970 a 1980. En su conjunto el largo

periodo de 1935 a 1975 registró una tasa media anual de crecimiento del PIB per cápita de 3.0% (a esa tasa, el producto por persona se duplica cada 23 años).<sup>15</sup>

Clemente Ruiz Durán recalca que el caso mexicano es un ejemplo, en el que si bien es necesario una elevación de los niveles de ingreso, este *per se* no será suficiente para garantizar que estos se distribuyan equitativamente en una sociedad, ya que el producto por habitante se multiplicó por 3.7 veces entre 1921 y 1988, lo que no fue suficiente para garantizar un reparto equitativo de los frutos del crecimiento. En el caso mexicano no sólo la distribución se encuentra muy concentrada, sino que el nivel de ingresos promedio de la población que se encuentra en los deciles inferiores es de ingresos bajos, 78% de los hogares viven con menos de 25 dólares al día, sólo el 22% tiene ingresos superiores a esta cifra.<sup>16</sup>

La mala distribución del ingreso y la insuficiencia de ingreso deriva de una compleja interacción, en donde un elemento clave es la proliferación de acuerdos fuera de lo establecido en la legislación, lo que trae como resultado los “mercados informales”. La existencia de empleo de baja calidad, como en el caso de México, derivado de la falta de cumplimiento de la ley lo refleja el crecimiento de la PEA que fue de un millón setecientos sesenta y cuatro mil personas en 1997, creándose sólo un millón setenta y siete mil por arriba del salario mínimo. es decir, que cumplieran con los acuerdos del Artículo 123 constitucional, que establece al salario mínimo como mínimo de ingreso.<sup>17</sup>

### **Fenómeno Migratorio.**

Debido a las modificaciones estructurales de la economía, algunos sectores de la población que salieron del sector rural hicieron que ocurriera un fenómeno migratorio hacia el centro del país y hacia los Estados Unidos. Los campesinos que no lograron salir de los lugares

---

<sup>15</sup> Fuente: Genaro Aguilar Gutiérrez, *Desigualdad y Pobreza en México ¿Son inevitables?*, p. 49.

<sup>16</sup> Clemente Ruiz Durán, *Macroeconomía Global*, . Capítulo 9, p. 334

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 339



más apartados del país, componen actualmente la parte importante de 24 millones de habitantes en el sector rural.<sup>18</sup>

### **Crecimiento Demográfico.**

<b>Pob/Año</b>	<b>1940</b>	<b>1960</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>
Millones de Habitantes.	20	35	68	81	92	97

Con el proceso de urbanización impulsado por el desarrollo industrial, además de la capital del país, surgieron otras dos ciudades importantes, Guadalajara y Monterrey. No obstante, el desigual proceso de desarrollo industrial del país hizo que no se impidiera el flujo migratorio hacia el centro del país, crecen municipios como Nezahualcóyotl, Tlanepantla, Ecatepec y Naucalpan, conformando la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la ciudad más poblada del mundo concentrando 20 millones de habitantes en 1996.

Este sesgo rural y urbano trajo problemas como:

- a) Incremento de demanda de fuentes de empleo (1 millón anual en promedio).
- b) Creciente pobreza e indigencia urbana
- c) Incremento de la demanda de servicios básicos.

### **Distribución del Ingreso, Coeficiente de Gini.**

Oficialmente, la única oportunidad para conocer la evolución de la distribución del ingreso y la Pobreza en México es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

<sup>18</sup> Ibidem. P. 49.

Nota: Los campesinos más pobres del país, que sobreviven en las regiones más apartadas, no tienen ni siquiera la posibilidad de salir de aquellos lugares por falta de recursos para pasajes.

Las ENIGH subestiman el ingreso de los hogares, por subdeclaración de los entrevistados y no captan nunca a los hogares más ricos del país, lo que provoca que en los estudios se suelen ajustar los ingresos de los hogares para hacerlos compatibles con los de cuentas nacionales, tampoco captan a los hogares más pobres del país: los grupos indígenas están excluidos de levantamiento de la encuesta por razones del lenguaje y los cálculos presentados están agrupados por deciles, cuando lo deseable es trabajar con la base de datos para poder hacer los cálculos de pobreza hogar por hogar. Pero no permite descubrir la forma que tuvo la distribución del ingreso; esto es, no es posible observar los estratos de hogares que modificaron, de manera desfavorable o favorablemente, su participación en el reparto del ingreso.

**CUADRO 8 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO CORRIENTE  
TOTAL POR DECIL DE HOGARES.  
COEFICIENTE DE GINI,  
1963- 1996 (Porcentaje).**

Decil/Año	1963	1968	1975	1977	1984	1989	1992	1994	1996
I	1,3	1,2	0,4	1,1	1,9	1,6	1,6	1,6	1,8
II	2,2	2,2	1,5	2,2	3,1	2,8	2,7	2,8	3,0
III	3,1	3,1	2,5	3,2	4,2	3,7	3,7	3,7	3,9
IV	3,7	4,1	3,7	4,4	5,2	4,7	4,7	4,6	4,9
V	4,9	5,1	5,0	5,7	6,5	5,9	5,7	5,7	6,0
VI	6,1	6,5	6,5	7,2	8,0	7,3	7,1	7,1	7,3
VII	8,0	8,3	8,5	9,1	9,9	9,0	8,9	8,7	9,0
VIII	11,8	11,3	11,5	12,0	12,3	11,4	11,4	11,3	11,5
IX	17,0	16,2	16,9	17,1	16,6	15,6	16,0	16,1	16,0
X	41,9	42,1	43,6	38,0	32,4	37,9	38,2	38,4	36,6
Coef. Gini	0,4787	0,4727	0,5058	0,4509	0,3863	0,4267	0,4317	0,4336	0,4143

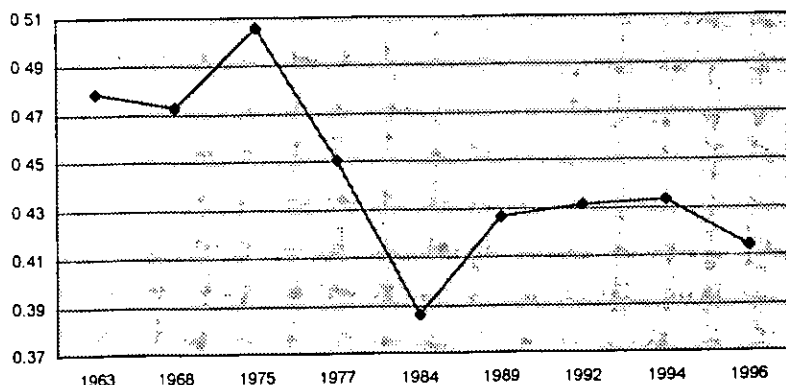
Fuente: GEA. Grupo de Economistas y Asociados con información del INEGI.

Lo que podemos apreciar es que la distribución desigual e inequitativa del ingreso ha sido una característica en nuestro país. Entre 1963 y 1996, el 20% de los hogares concentró el 55% del total de ingresos corrientes de los hogares, mientras que el 45% restante se distribuyó entre 80% de la población.

Se pueden apreciar periodos con tendencias y características similares en la distribución del ingreso:

- De 1963 a 1975, el ingreso se concentró hacia el 10% (decil) de la población con mayores ingresos: de 41.9% del total a 43.6%. En contraste, 30% de la población con ingresos más bajos redujo su participación en los ingresos totales en 0.7 puntos porcentuales.

Gráfico 5. COEFICIENTE DE GINI, 1963 - 1996.



- De 1975 a 1984. La participación de los 8 primeros deciles en el total aumentó a costa de los dos deciles de mayores ingresos, para estos últimos su participación se redujo de 60.5% en 1975 a 49.0% en 1984. A partir de 1975, la tendencia del ingreso a concentrarse se revirtió hasta que en 1984 su distribución alcanzó el mínimo nivel de desigualdad en México: el coeficiente de gini se redujo 23.6% con respecto al de 1975. La principal beneficiaria de las políticas populistas de la década de los setenta fue la clase media baja, (deciles quinto al octavo en la distribución). De 1984 en adelante ocurrió un incremento de la desigualdad beneficiando al 10% más rico de la población.
- De 1984 a 1996, la tendencia se revirtió y el ingreso se concentró en el 10% de la población con los ingresos más elevados: la participación de ese decil en el ingreso total aumentó 4.2 puntos porcentuales. En 1996 el coeficiente de Gini fue 7.2% superior al de 1984, aunque 4.4% inferior al de 1994.

Según los datos de la ENIGH mejoró la distribución del ingreso con respecto a 1994 pero resulta paradójico, partiendo de que la información es confiable y no es manipulada, además, que los años en que la distribución del ingreso entre la población fue menos desigual fueron posteriores a crisis económicas severas: 1977, 1984 y 1996. Ello se puede atribuir a que la contracción de los ingresos derivados de las remuneraciones afectó a toda la población.

Si se considera el ingreso promedio por hogar en cada uno de los deciles y se calcula en múltiplos del salario mínimo, se observa que en 1996 la población en su conjunto se empobreció, ya que el ingreso se redujo para todos los deciles con ingresos elevados, incluso superior al promedio. Ver siguiente cuadro.

**Cuadro 9 Ingreso Promedio por hogar por decil de hogar.**

	Múltiplos del salario mínimo.		
	1994	1996	%
I	1,06	1,06	0
II	1,84	1,79	3,1
III	2,45	2,34	4,23
IV	3,09	2,91	5,83
V	3,79	3,55	6,33
VI	4,71	4,35	7,54
VII	5,83	5,33	8,68
VIII	7,57	6,83	9,76
IX	10,75	9,53	11,33
X	25,64	21,76	15,14
Total de Hogares.	6,67	5,95	10,91

Fuente: GEA, Información de INEGI.

La contracción de los ingresos del 10% de la población con ingresos más elevados entre 1994 y 1996 estuvo determinada por las remuneraciones al trabajo (36.8% en términos reales) la más elevada de todos los deciles de población, en contraste, la reducción en el decil con ingresos más bajos fue nula prácticamente.

Esa evolución se explica si se considera que en el decil de mayores ingresos, además de los perceptores de rentas empresariales, se incluye a los hogares con ingresos superiores a 8 salarios mínimos, es decir, una elevada proporción de asalariados.

Según el estudio de GEA, los ingresos por renta empresarial disminuyeron, en términos reales, en menor proporción que las remuneraciones laborales en la mayoría de los deciles de la población (sólo en los deciles VI, VIII y IX esa evolución fue inversa), por lo que su importancia en el total de ingresos corrientes aumentó. En buena medida, ello fue consecuencia del desarrollo de la economía informal ya que, ante la pérdida de remuneraciones, las personas buscan actividades alternativas para compensarla.<sup>19</sup>

La información de cuentas nacionales confirma la reducción de los ingresos de los hogares en ese periodo pero no necesariamente la redistribución hacia los deciles con menores ingresos, debido a que, por definición, esa información excluye las actividades de la economía informal. En 1996 el PIB real fue de 1.4% inferior al de 1994, lo que explica la reducción de los ingresos en esos años. En 1996 las remuneraciones de los asalariados representaron 29.1% del PIB nominal, mientras que en 1994 esa proporción fue de 35.3%; en contraste, el excedente bruto de operación aumentó de 56.1% en 1994 a 62.2% en 1996.

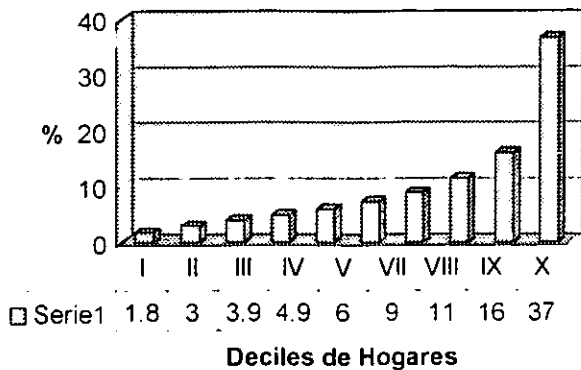
En 1996, la distribución del ingreso fue menos desigual que en 1994 y 1992, principalmente por el desarrollo de la economía informal, por el mayor número de personas que se incorporaron a la PEA y porque los deciles con los ingresos más elevados se incluyen asalariados que perciben más de 8 salarios mínimos.

En 1998, prácticamente la distribución del ingreso quedó igual, aunque existió aumento en el decil X y una disminución en el primero, en general podemos apreciar que la concentración del ingreso no varía en periodos tan cortos a pesar del crecimiento económico mayor después de 1996 y es que no precisamente el incremento se refleja en los sectores más desprotegidos, mientras siga cayendo el salario real y el empleo formal.

---

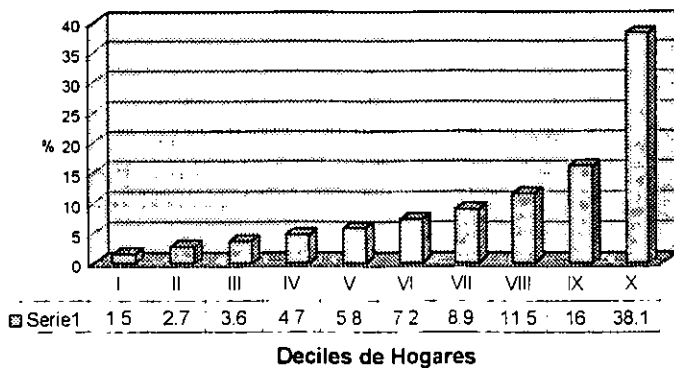
<sup>19</sup> La Distribución del Ingresos en México. Revista *Este país*, diciembre de 1998, p. 9

**Gráfico 6. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO (% 1996)**



**FUENTE:** Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. 1996. INEGI.

**Gráfico 7. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO (%1998)**

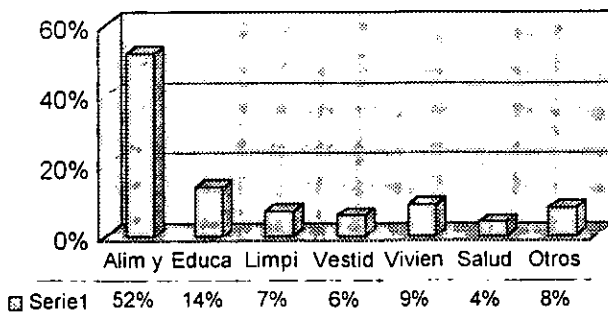


**FUENTE:** Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. 1998. INEGI

Entre 1994 y 1996, el PIB per capita se redujo 5.2% y por primera vez en la historia de México se advierte un efecto adverso para las familias más ricas del país<sup>20</sup> Según la ENIGH las familias mexicanas observaron una disminución de 14.7% en el gasto dedicado a la educación, lo que se agudiza especialmente entre la población que reside en zonas rurales. Por cada cien pesos que gastaron las familias mexicanas 52% lo destinaron a alimentos y transportes, 14% a educación y esparcimiento, 7% a limpieza y enseres domésticos, 6% a Vestido; 9% a vivienda; 4 a salud y 8% a otorgo gastos.

En las zonas urbanas 34.5% del gasto se dedicó a la alimentación mientras que 14.9% a educación y esparcimiento. En el campo el porcentaje enfocado a la alimentación fue de 44.2% y el asignado a educación y esparcimiento disminuye a 7.1%. Entre los principales resultados sobre ingreso y gasto sobresale el de perceptores ocupados por hogar el cual se pasó de 1.5 en 1994 a 1.6 en 1996 por familia, 10% de hogares de menos ingresos, el promedio de perceptores se incrementó en 9%, en tanto que en 10% de hogares

**Gráfico 8. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LOS HOGARES**



con mayores ingresos, el promedio retrocedió en 4%.

**FUENTE: INEGI, ENIGH 1996.**

<sup>20</sup> El Financiero. 1 de octubre de 1998, página 14.

**CUADRO 10 CAMBIOS EN EL NIVEL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO**

Concepto	Hogares	1984	1989	1992	1994
Ingreso medio de los hogares/a	Urbano	2.33	2.54	2.76	2.76
	Rural	1.75	1.57	1.75	1.68
Coeficiente de Gini /b	Urbano	0.321	0.424	0.414	0.405
	Rural	0.323	0.345	0.341	0.33
Participación en el ingreso del cuartil más pobre en %/c	Urbano	10.5	8.5	8.7	9
	Rural	10.6	9.6	10	11
Participación en el ingreso del 40% más pobre en %	Urbano	20.1	16.0	16.6	16.8
	Rural	20.3	18.7	19.4	20.1
Participación en el ingreso del 10% más rico en %	Urbano	25.8	36.9	34.8	34.3
	Rural	26.4	27.4	28.9	27.1
Relación entre el ingreso medio del 10% + rico y el 40% + pobre	Urbano	5.1	9.1	8.4	8.2
	Rural	5.2	5.9	6	5.4
Hogares con ingreso menor que el promedio en	Urbano	70	75	73	74
	Rural	71	70	72	71

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 1996, Santiago de Chile, 1997.

Datos de las Encuestas Nacionales de los Ingresos y los Hogares.

a/ corresponde al ingreso mensual per cápita medio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza per cápita.

b/ Calculado a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares por deciles.

c/ Porcentaje del ingreso total correspondiente al 25% de los hogares de más bajos ingresos.

### 2.3.2. Nivel de Pobreza.

Recapitulando, desde 1982 se han visto tendencias poco positivas en la distribución del ingreso. La preocupación sobre la inequidad en la distribución del ingreso trasciende a organismos internacionales como el FMI que considera que sus políticas de ajuste



encaminadas a restituir el crecimiento económico favorecen en el mediano y largo plazo el mejoramiento de la estructura de distribución de los ingresos hacia las clases de población menos favorecidas. Pero la realidad es que en los países desarrollados y los no desarrollados han tenido efectos contrarios y presentan una brecha mayor entre las personas con altos ingresos y los que tienen menores ingresos. Esta concentración está provocando un mayor empobrecimiento de la población, cuyos gastos en consumo también resienten el efecto de la inequitativa estructura distributiva de la riqueza nacional.

El FMI suponía que una mayor desigualdad del ingreso era una condición necesaria para lograr un mayor crecimiento debido a que se liberarían mayores recursos para la inversión pero sólo si una proporción de la riqueza total del país se encuentra en manos de unas pocas personas. Sin embargo, en la Conferencia sobre Política Económica y Equidad celebrada en Washington, se dio un nuevo consenso en que en lugar de frenar el crecimiento a largo plazo, una mayor equidad podría fomentarlo.

Para los directivos del FMI, la equidad no debe considerarse únicamente como un problema de distribución del ingreso, sino que es un concepto multidimensional que abarca la igualdad de oportunidades y de acceso, tanto a la distribución del consumo, a la riqueza y al capital humano.

El Banco Mundial, en este año 1998, se ha destacado por sacar al público información sobre las condiciones de pobreza y en el caso de México dice que el problema de la pobreza aumentó en los últimos cuatro años. " Al menos 40 por ciento de los 96 millones de mexicanos debe sobrevivir con un ingreso menor a dos dólares diarios (20 pesos), mientras otro 14.9% apenas recibe un dólar diario al día"<sup>21</sup> Carl Dahlmann, de dicha institución establece que la crisis de 1995 provocó fuerte aumento de pobreza en México, sin embargo, se incrementó el gasto militar y la deuda externa triplicó el monto que tenía al inicio de los 80's.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> La Jornada, 5 de octubre de 1998, página 16.

<sup>22</sup> El gasto militar en 1985 era de 0.7% del PIB, para 1995 es de 1.0%. La deuda externa pasó de 57 mil 378 millones de dólares en 1980 a 157 mil 125 millones en 1996.

## Pobreza indígena.

Según el Banco Mundial estableció en la cuarta Conferencia Anual Sobre Desarrollo Económico de América Latina, en San Salvador, Junio de 1998, " que los estados del sur del país no están totalmente incluidos en el desarrollo económico nacional". "La pobreza alcanza los niveles más altos en las áreas rurales, donde 47% de la población se encuentra en esa condición". "La situación es alarmante en las comunidades indígenas, donde 80% de los habitantes sobreviven en situación de pobreza".<sup>23</sup>

En las zonas rurales del sur y sureste del país la desnutrición afecta a 35% de la población infantil.<sup>24</sup> La desnutrición promedio en el medio rural pasó de 17 a casi 20% de los niños, y en el medio urbano subió de 7.4 a 7.8% en los últimos 15 años. Por otra parte Hugo Carmona Islas<sup>25</sup> menciona que 55.9% de los niños menores de cinco años padecen algún grado de desnutrición, y en el caso de las comunidades indígenas el porcentaje es de 73.6%

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, se ha caracterizado por publicar estadísticas sobre pobreza e indigencia urbana y rural. La pobreza urbana se caracteriza por tres factores: 1) La situación demográfica, que alude a una relación de dependencia, es decir, al número relativo de menores y adolescentes en el hogar respecto al total de adultos en edad de plena actividad económica; 2) desempleo, que se refiere solamente al desempleo abierto y considera la presencia en el hogar al menos de un desocupado, sea ese el jefe de familia u otro de sus miembros y 3) los bajos ingresos y escasa educación, que se trata de una aproximación a partir del nivel de ingresos laborales y el número de años de educación del jefe del hogar o el principal aportante de ingresos.

La pobreza rural tiene los siguientes factores: 1) Propiedad escasa o nula del recurso de la tierra; 2) Alta fecundidad; carencia de educación y alta tasa de analfabetismo; 3)

---

<sup>23</sup> La Jornada, 29 de Junio de 1998, página 18.

<sup>24</sup> Adolfo Chávez, Investigador del Instituto Nacional de la Nutrición, en EL FINANCIERO, 16 de octubre de 1998.

<sup>25</sup> Profesor de la Facultad de Economía.

Aislamiento geográfico: falta de servicios públicos, privados y sociales, y 4) el impacto ambiental en la base productiva de los pobres rurales.

**CUADRO 11. MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA.**

**MEXICO 1984 - 1998**

Porcentaje.

Año	Hogares bajo la línea de pobreza			Hogares bajo la línea de indigencia		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1984	34	28	45	11	7	20
1989	39	34	49	14	9	23
1992	36	30	46	12	7	20
1994	36	29	47	12	6	20
1996	43	38	53	16	10	25
1998	38	31	49	13	7	23

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996 y 99 - 2000

Para el año de 1998 la CEPAL estableció en el informe resultados prácticamente milagrosos para México donde pasaron los mexicanos bajo la línea de pobreza de 45 millones de 1994 a 52 millones en 1996 y posteriormente en 47 millones para 1998, aunque la revisión realizada por Julio Boltvinik, de la metodología usada por la CEPAL evidenció algunas deficiencias.

Lo que realmente importa es el sentido de desigualdad que si existe en los países de América Latina y de México, además preocupa a las instituciones internacionales como la CEPAL que recalca que existen periodos largos de desigualdad en la distribución de la riqueza e incluso en la producción de la misma, debido a las políticas económicas establecidas en Latinoamérica. Aspecto que ha llevado a funcionarios del Banco Mundial a decirlo públicamente e incluso han despedido a miembros reconocidos de las instituciones como Joseph Stiglitz, Douglas North y Mancur Olson que han criticado las políticas.

El Banco Mundial establece que "la tendencia a la desigualdad en la sociedad mexicana es también preocupante" En la última década los ingresos de dinero a la economía aumentaron un promedio de 8% en términos reales, pero las percepciones de

83% de la población trabajadora cayeron en terminos reales. El nivel de Pobreza más alto es en los estados sureños, donde 65% de la población vive en esa condición, comparado con el promedio nacional de 34%. Si bien esos estados representan cerca de 15% de la población, en ellos se concentra más de la mitad de los mexicanos clasificados como extremadamente pobres.

Un dato importante para resaltar en la ubicación de la pobreza a nivel mundial es el que 80% de la población pobre en el mundo vive en sólo 12 países, y dentro de esos países se encuentra México. 80% de los 1 313 9 millones de pobres son personas que deben subsistir con un ingreso promedio diario de 1 dólar.<sup>26</sup>

De acuerdo al informe del Banco Mundial, el ingreso anual disponible de los países mas pobres como México, es la mitad del producto nacional per cápita de naciones como Mozambique y Etiopía y similar al de Ghana, Mongolia y Zambia. Señala que el 60% de los pobres en el mundo habitan en la India y en China, los dos países más poblados del planeta, y cada una de las 12 naciones (India, China, Brasil, Nigeria, Indonesia, Filipinas, Etiopía, Pakistán, México, Kenia, Perú y Nepal), tiene más de 10 millones de pobres.

El informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1998, registró en base al Índice de Desarrollo Humano (IDH), que México figura en el puesto 50. El PNUD también tiene un Índice de Pobreza Humana (IPH), que en lugar de utilizar ingreso considera si se tienen las opciones y oportunidades básicas para disfrutar una vida larga y saludable. el IPH en el informe de 1999, es del 10.6% y ocupa el cuarto puesto dentro de los países de desarrollo por debajo de Trinidad y Tobago, Venezuela y Panamá.<sup>27</sup>

Estoy de acuerdo con el Banco Mundial al considerar que el reto más importante en estos países y específicamente en México es reducir a la mitad el número de pobres para el año 2015. Si no se hace nada, se calcula que la población en pobreza extrema aumentará de los 1 313.9 millones de hoy a 1 900 millones de personas en el 2015.

---

<sup>26</sup> La Jornada, 12 de julio de 1998, página 18.

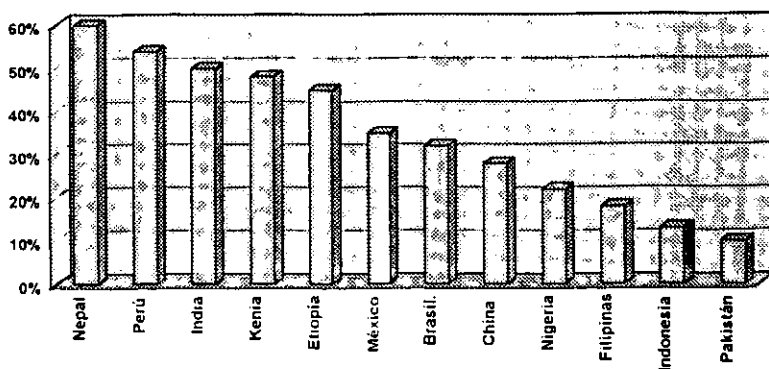
<sup>27</sup> EFE, Agencia Informativa. Informe del día 12 de julio de 1999.

**CUADRO 12. La Pobreza a Nivel Mundial.**

PAIS	Población pobre total
Nepal	60%
Perú	54%
India	50%
Kenia	48%
Etiopia	45%
México	35%
Brasil.	32%
China	28%
Nigeria	22%
Filipinas	18%
Indonesia	13%
Pakistán	10%

Fuente: Banco Mundial, 1998. Nota: Es el porcentaje poblacional que vive con un promedio de ingreso diario de 1 dólar.

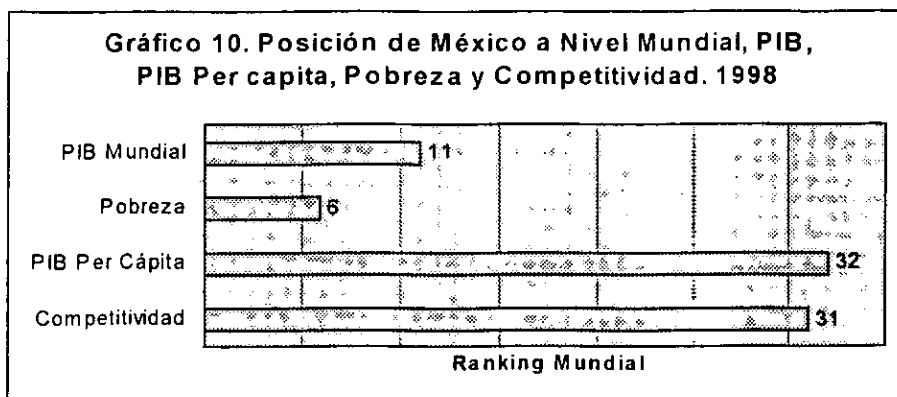
**GRAFICO 9. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN POBREZA EN LOS 12 PAÍSES CON MAYOR NÚMERO DE POBRES EN EL MUNDO.**



De acuerdo con este organismo, una reducción del 15% en el número de pobres para el año 2015 podría hacer que el número de personas que viven en esta condición bajará a

900 millones. Por lo tanto, se señala la meta para el siglo XXI es sacar de la pobreza por lo menos mil millones de personas en los próximos 20 años.

En la presentación del informe anual del Banco Mundial, su presidente, James Wolfensohn, admitió que las sucesivas crisis financieras del último lustro propiciaron una inequitativa redistribución del ingreso a nivel internacional y en diversos sentidos: por un lado los países ricos son hoy más ricos que en 1990 y los pobres, mas pobres. Y en cada país la, polarización social alcanza niveles escandalosos: el 60% de la población de los países subdesarrollados subsiste con el 6 % del PIB <sup>28</sup>



Fuente: The World Copetitive Year Book, 1999.

Banco Mundial, 1998.

La gráfica 10, nos muestra la realidad del país a nivel mundial, la economía No. 11 del mundo es a su vez el deshonroso Sexto lugar en pobreza, además que en la repartición del pastel (ver cuadro 13) también existe un gran rezago, teniendo 4, 964 dólares por persona y sumando la mala distribución del ingreso que hemos visto en cuadros anteriores lo único que nos demuestra es que el problema de México no sólo es del crecimiento del PIB, sino que es un aspecto estructural que recae en el nivel de competitividad mundial, (31 posición). Un aspecto sistémico de la economía mexicana donde intervienen las instituciones, los empresarios, las leyes, el nivel de infraestructura, las políticas sectoriales

y regionales, las medidas de política económica, la participación del estado en la economía, el nivel educativo de México, la ciencia y tecnología, los medios de comercialización y mercadotecnia, entre otras cosas.

**CUADRO 13. PIB y PIB Per Capita en el mundo, 1999.**

Ranking	PAIS	PIB total US\$ billones	Ranking	PAIS	PIB per capita Dólares
1	EE.UU. A	9.248.5	1	Luxemburgo	44,424
2	Japón	4.367.7	2	Suiza	36,071
3	Alemania	2.091.2	3	Japón	34,459
4	Francia	1.421.6	4	Noruega	34,269
5	R. Unido	1.417.4	5	EE.UU. A	33,846
6	Italia	1.154.0	6	Islandia	32,691
7	China	991.2	7	Dinamarca	32,675
8	Canadá	639.0	8	Suecia	26,630
9	Brasil	606.2	9	Alemania	25,508
10	España	596.2	10	Austria	25,452
11	México	483.5	11	Finlandia	24,430
12	India	440.5	12	Irlanda	24,353
13	Corea	406.9	13	Holanda	24,299
14	Australia	388.0	14	R. Unido	24,168
15	Holanda	383.4	15	Francia	24,058
16	Taiwan	288.6	16	Bélgica	23,871
17	Argentina	285.9	17	Hong Kong	23,019
18	Suiza	256.5	18	Singapur	21,814
19	Bélgica	244.2	19	Canadá	20,890
20	Suecia	235.7	20	Australia	20,441
21	Austria	205.9	21	Italia	20,014
22	Turquia	184.7	22	Israel	16,167
23	Rusia	181.8	23	España	15,124
24	Dinamarca	173.8	24	Nueva Zelanda	13,944
25	Hong Kong	158.6	25	Taiwan	13,111
26	Noruega	152.5	26	Grecia	11,407
27	Indonesia	151.9	27	Portugal	10,322
28	Polonia	145.4	28	Eslovenia	10,031
29	Sudáfrica	131.1	29	Corea	8,682
30	Finlandia	126.1	30	Argentina	7,816
31	Tailandia	125.3	31	Rep. Checa	5,167
32	Grecia	120.2	32	México	4,964
33	Venezuela	102.2	33	Hungría.	4,915

Fuente: The World Competitive Year Book, 2000.

<sup>28</sup> Silvia Meave Avila, *México. La mayor desigualdad mundial*, Revista Siempre, 4 Mayo 2000, P. 16.

En este caso, este estudio se enfoca más al problema de la pobreza, por eso es importante conocer cuál es el nivel de pobreza en México y dónde se encuentran.

### 2.3.2.1. ¿Cuántos pobres hay en México?

De acuerdo con cifras oficiales, somos cerca de 98 millones de mexicanos, (sin contar con los que viven en el extranjero), 40 millones son pobres, de los cuáles 26 son extremadamente pobres. Carlos Jarque en un informe presentado el 16 de Diciembre de 1999 dice que 26 millones de mexicanos requieren \$63 pesos diarios para dejar la extrema pobreza, siendo que el gobierno mexicano destina en sus programas sociales 13 pesos diarios por habitante, además hay 300 mil mexicanos en condiciones tan extremas de pobreza que ni el gobierno federal ha podido apoyarlos porque no cuentan con la infraestructura que permita implantar en sus comunidades el Programa de Educación, Salud y Alimentación, (Progresá). “Para el caso de una familia con hijos, en promedio se requeriría del orden de mil 900 pesos mensuales para que pudiera brincar el nivel de pobreza extrema”<sup>29</sup>

Sin embargo el informe anual del Banco Mundial establece que el 42.5% de los mexicanos, más de una tercera parte, sobrevive con menos de dos dólares diarios, en tanto que otro 17.9% gana menos de un dólar por día. La UNICEF menciona que el 42.8% de los niños menores de cinco años en México sufre desnutrición, siendo que el promedio mundial de desnutrición de países subdesarrollados es de 27%.<sup>30</sup>

La Universidad Obrera de México establece que hay 24 millones de trabajadores activos en pobreza extrema. 51.3% de los mexicanos consume calorías por debajo de los estándares recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Además, el salario ha caído de una forma espectacular desde la década de los 80 que sólo puede adquirir 38% de la canasta básica indispensable.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> El Universal. Viernes 17 de diciembre de 1999, p. A11.

<sup>30</sup> Silvia Meave Avila, *México, La mayor desigualdad mundial*, Revista *Siempre*, 4 Mayo 2000. P. 16.

<sup>31</sup> La Jornada, 8 de Mayo del 2000, P. 55.



Julio Boltvinik establece que hay 66 millones de pobres en México<sup>32</sup>

	Pobres	Pobres Incluidos	Pobres Urbanos Excluidos	Pobres Rurales Excluidos	Pobres Excluidos
LPE, Progresa	21.7 millones	9	6.7	3.970	12.66
LPE, Santiago Levy	28.7 millones		13	4.700	17.7
LPE, CEPAL	38.7 millones		22	4.950	26.95
LPE, CEPAL INEGI	66.8 millones		44.8	7.425	52.23

Fuente: Julio Boltvinik, Revista Macroeconomía, Noviembre 1999, p- 30.

Genaro Aguilar Gutiérrez, en su libro *Desigualdad y pobreza en México ¿Son inevitables?*, texto ganador del premio Jesús Silva Herzog, registra un total de 72 731 122 millones de pobres en base a la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996. (página 76).

Julio Boltvinik el 7 de septiembre del 2000, publicó en el diario Milenio una cifra de 81 millones de mexicanos en pobreza

### 2.3.3. GEOGRAFIA DE LA POBREZA EN MEXICO:

Es importante señalar que los datos de pobreza por Entidad en México no son presentados como tales por los organismos gubernamentales, especialmente el INEGI. Los estudios que se realizan toman en cuenta, principalmente, ENIGH. Es así como se han realizado investigaciones de gran magnitud, en nuestro país sobresalen los estudios de Julio Boltvinik, Doctor muy reconocido por sus trabajos en el Colegio de México y en la investigación realizada por Genaro Aguilar Gutiérrez que fue galardonado por su estudio.

Los cuadros 14, 15 y 15.1, presentan el total de pobres por Estado, clasificándolos por regiones en el país y se presenta una columna de la Tasa Media de Crecimiento en el

<sup>32</sup> Revista Macroeconomía, noviembre 1999, p 28.

cuadro 14. La idea de presentar la radiografía de la pobreza sirve para dos aspectos fundamentales: la primera consiste en conocer ¿En donde están los pobres?, ¿En donde tenemos que canalizar prioritariamente los recursos?. La segunda es el sentido de evaluación de la política económica, de la política social. ¿En donde esta fallando la política de desarrollo económico regional, si es que la hay? ¿Qué esta pasando, porque aunque en términos macroeconómicos aparentemente la economía esta bien, y en realidad nos damos cuenta que el país esta sumido en la pobreza?

Los resultados son los siguientes, en los últimos años lejos de plantear un retroceso en los niveles de pobreza de México, ha sido todo lo contrario, una Tasa Media de Crecimiento de 3.65 que de seguir así en menos de 25 años tendremos a casi cien millones de mexicanos en niveles de pobreza y como vimos en el cuadro 12, se confirmaría la posición de México a nivel mundial de ser un país con los mayores niveles de pobreza y desigualdad, con estos datos es el 81% de los mexicanos los que tienen niveles de pobreza, es decir, no cuentan con un nivel de vida óptimo. (salud, alimentación, educación, vivienda, seguridad, etc.).<sup>33</sup>

La región sur del país se presenta como la más dinámica en crecimiento de la pobreza con una TMC de 5.75, sobresale el estado de Chiapas con 7.44 y a es junto con Quintana Roo<sup>34</sup> los únicos estados que pasan los 7 puntos.

Los estados que han disminuido los niveles de pobreza, pertenecen principalmente a la región Noroeste de México como las Baja Californias, Sinaloa y Nayarit, sólo Sonora no ha podido lograr tener buenos resultados a pesar que su aportación al PIB Nacional es mayor a todos los estados de la Región.

---

<sup>33</sup> La Metodología desarrollada por expertos como Julio Boltvinik, permiten apreciar con detalle los niveles de pobreza, ya sea en niveles de indigencia, extrema, moderada o en diferentes términos. El conocimiento ayuda a la política focalizada de los recursos para combatir la pobreza, es decir, hacer más eficaz el gasto, tener precisión geográfica de donde se necesitan más los programas.

<sup>34</sup> Quintana Roo es un buen caso para estudio del fenómeno de inmigración de pobres al estado, todos ellos provenientes de Chiapas, Yucatán, Campeche, principalmente y como un estado que ha venido desarrollando el área turística, ha tenido que recibir a la gran cantidad de trabajadores de la construcción que optan por quedarse a vivir allí.

**CUADRO 14. TOTAL DE POBRES POR ESTADO, 1990 Y 1996.**

	1990	%	1996	%	TMC
<b>NACIONAL.</b>	<b>58.634.100</b>	<b>100,00</b>	<b>72.731.122</b>	<b>100,00</b>	<b>3,65</b>
<b>Centro.</b>	<b>19.329.200</b>	<b>32,97</b>	<b>24.774.904</b>	<b>34,06</b>	<b>4,22</b>
D.F.	5.141.600	8,77	5.830.232	8,02	2,11
Hidalgo	1.456.300	2,48	1.855.576	2,55	4,12
Edo. Mex.	7.330.200	12,50	10.245.150	14,09	5,73
Morelos	910.700	1,55	1.095.208	1,51	3,12
Puebla	3.106.900	5,30	4.131.952	5,68	4,86
Querétaro	762.400	1,30	883.525	1,21	2,48
Tlaxcala	621.100	1,06	733.260	1,01	2,80
<b>Golfo</b>	<b>5.811.700</b>	<b>9,91</b>	<b>6.933.851</b>	<b>9,53</b>	<b>2,98</b>
Tabasco	1.104.700	1,88	1.575.763	2,17	6,09
Veracruz	4.707.000	8,03	5.358.089	7,37	2,18
<b>Noreste</b>	<b>3.712.300</b>	<b>6,33</b>	<b>3.696.116</b>	<b>5,08</b>	<b>-0,07</b>
Nuevo León	2.058.600	3,51	2.376.701	3,27	2,42
Tamaulipas	1.653.700	2,82	1.319.415	1,81	-3,69
<b>Noroeste</b>	<b>4.780.200</b>	<b>8,15</b>	<b>5.137.536</b>	<b>7,06</b>	<b>1,20</b>
B. California	1.045.600	1,78	1.023.716	1,41	-0,35
B. California Sur	213.000	0,36	177.200	0,24	-3,02
Nayarit	604.100	1,03	565.925	0,78	-1,08
Sinaloa	1.643.600	2,80	1.621.750	2,23	-0,22
Sonora	1.273.900	2,17	1.748.944	2,40	5,42
<b>Norte</b>	<b>6.601.200</b>	<b>11,26</b>	<b>7.993.026</b>	<b>10,99</b>	<b>3,24</b>
Coahuila	1.501.000	2,56	1.755.054	2,41	2,64
Chihuahua	1.695.200	2,89	1.986.975	2,73	2,68
Durango	998.300	1,70	1.080.747	1,49	1,33
S.L. Potosí	1.468.100	2,50	1.935.959	2,66	4,71
Zacatecas	938.600	1,60	1.214.291	1,67	4,38
<b>Occidente</b>	<b>10.243.300</b>	<b>17,47</b>	<b>13.202.562</b>	<b>18,15</b>	<b>4,32</b>
Aguaascalientes	575.000	0,98	691.081	0,95	3,11
Colima	324.300	0,55	266.109	0,37	-3,24
Guanajuato	3.014.000	5,14	4.187.954	5,76	5,63
Jalisco	3.777.400	6,44	4.949.751	6,81	4,60
Michoacán.	2.552.600	4,35	3.107.670	4,27	3,33
<b>Penín. Yucatán.</b>	<b>1.763.700</b>	<b>3,01</b>	<b>2.244.487</b>	<b>3,09</b>	<b>4,09</b>
Campeche	398.100	0,68	539.286	0,74	5,18
Quintana Roo	324.600	0,55	489.531	0,67	7,08
Yucatán.	1.041.000	1,78	1.215.670	1,67	2,61
<b>Sur.</b>	<b>6.251.900</b>	<b>10,66</b>	<b>8.748.637</b>	<b>12,03</b>	<b>5,75</b>
Chiapas	2.307.200	3,93	3.550.005	4,88	7,44
Guerrero	1.897.400	3,24	2.472.332	3,40	4,51
Oaxaca	2.047.300	3,49	2.926.300	4,02	6,13

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de:

1990: Julio Boltvinik.

1996: Genaro Aguilar Gutiérrez, Desigualdad y Pobreza en México, 1999, p. 76 y 77.

**CUADRO 15. POB/POBREZA Y PIB POR ESTADO. 1990 - 1996**

	1990			1996			PIB Estatal/ PIB Nac. 1993
	Población	Pobres	%	Población	Pobres'	%	
<b>NACIONAL.</b>	<b>81.249.645</b>	<b>58.634.100</b>	<b>72,17</b>	<b>91.158.290</b>	<b>72.731.122</b>	<b>79,79</b>	<b>100,00</b>
<b>Centro.</b>	<b>27.073.577</b>	<b>19.329.200</b>	<b>71,40</b>	<b>30.510.871</b>	<b>24.774.904</b>	<b>81,20</b>	<b>42,97</b>
D.F.	8.235.744	5.141.600	62,43	8.489.007	5.830.232	68,68	24,06
Hidalgo	1.888.366	1.456.300	77,12	2.112.473	1.855.576	87,84	1,59
Edo. Mex.	9.815.795	7.330.200	74,68	11.707.964	10.245.150	87,51	10,52
Morelos	1.195.059	910.700	76,21	1.442.662	1.095.208	75,92	1,61
Puebla	4.126.101	3.106.900	75,30	4.624.365	4.131.952	89,35	3,22
Querétaro	1.051.235	762.400	72,52	1.250.476	883.525	70,66	1,41
Tlaxcala	761.277	621.100	81,59	883.924	733.260	82,96	0,56
<b>Golfo</b>	<b>7.729.983</b>	<b>5.811.700</b>	<b>75,18</b>	<b>8.486.093</b>	<b>6.933.851</b>	<b>81,71</b>	<b>6,42</b>
Tabasco	1.501.744	1.104.700	73,56	1.748.769	1.575.763	90,11	1,48
Veracruz	6.228.239	4.707.000	75,58	6.737.324	5.358.089	79,53	4,94
<b>Noreste</b>	<b>5.348.317</b>	<b>3.712.300</b>	<b>69,41</b>	<b>6.077.442</b>	<b>3.696.116</b>	<b>60,82</b>	<b>9,03</b>
Nuevo León	3.098.736	2.058.600	66,43	3.550.114	2.376.701	66,95	6,47
Tamaulipas	2.249.581	1.653.700	73,51	2.527.328	1.319.415	52,21	2,56
<b>Noroeste</b>	<b>6.830.922</b>	<b>4.780.200</b>	<b>69,98</b>	<b>7.895.547</b>	<b>5.137.536</b>	<b>65,07</b>	<b>8,50</b>
B. California	1.660.855	1.045.600	62,96	2.112.140	1.023.716	48,47	2,45
B. California Sur	317.764	213.000	67,03	375.494	177.200	47,19	0,47
Nayarit	824.643	604.100	73,26	896.702	565.925	63,11	0,73
Sinaloa	2.204.054	1.643.600	74,57	2.425.675	1.621.750	66,86	2,21
Sonora	1.823.606	1.273.900	69,86	2.085.536	1.748.944	83,86	2,64
<b>Norte</b>	<b>9.043.101</b>	<b>6.601.200</b>	<b>73,00</b>	<b>9.936.319</b>	<b>7.993.026</b>	<b>80,44</b>	<b>9,29</b>
Coahuila	1.972.340	1.501.000	76,10	2.173.775	1.755.054	80,74	2,78
Chihuahua	2.441.873	1.695.200	69,42	2.793.537	1.986.975	71,13	2,93
Durango	1.349.378	998.300	73,98	1.431.748	1.080.747	75,48	1,20
S.L. Potosí	2.003.187	1.468.100	73,29	2.200.763	1.935.959	87,97	1,57
Zacatecas	1.276.323	938.600	73,54	1.336.496	1.214.291	90,86	0,81
<b>Occidente</b>	<b>13.981.650</b>	<b>10.243.300</b>	<b>73,26</b>	<b>15.619.096</b>	<b>13.202.562</b>	<b>84,53</b>	<b>13,86</b>
Aguascalientes	719.659	575.000	79,90	862.720	691.081	80,10	0,88
Colima	428.510	324.300	75,68	488.028	266.109	54,53	0,63
Guanajuato	3.982.593	3.014.000	75,68	4.406.568	4.187.954	95,04	3,48
Jalisco	5.302.689	3.777.400	71,24	5.991.176	4.949.751	82,62	6,58
Michoacán.	3.548.199	2.552.600	71,94	3.870.604	3.107.670	80,29	2,29
<b>Penin. Yucatán.</b>	<b>2.391.402</b>	<b>1.763.700</b>	<b>73,75</b>	<b>2.902.674</b>	<b>2.244.487</b>	<b>77,32</b>	<b>4,24</b>
Campeche	535.185	398.100	74,39	642.516	539.286	83,93	1,64
Quintana Roo	493.277	324.600	65,80	703.536	489.531	69,58	1,34
Yucatán.	1.362.940	1.041.000	76,38	1.556.622	1.215.670	78,10	1,26
<b>Sur.</b>	<b>8.850.693</b>	<b>6.251.900</b>	<b>70,64</b>	<b>9.730.248</b>	<b>8.748.637</b>	<b>89,91</b>	<b>5,51</b>
Chiapas	3.210.496	2.307.200	71,86	3.584.786	3.550.005	99,03	1,82
Guerrero	2.620.637	1.897.400	72,40	2.916.567	2.472.332	84,77	1,98
Oaxaca	3.019.560	2.047.300	67,80	3.228.895	2.926.300	90,63	1,71

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de:

Julio Boltvinik, Genaro Aguilar Gutiérrez, Desigualdad y Pobreza en México, 1999, p. 76 y 77, e INEGI

Nota:

\*Los datos de pobres por estado corresponden a 1996 debido a que es la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de México.

Para 1996, se utiliza la población que publica INEGI del año 1995.

**CUADRO 15,1 POBREZA POR REGION EN MÉXICO, AÑO 2000.**

REGIÓN	Población	Sin Pobreza	NO Indigentes	Indigentes	Total Pobres	Pob/pobres %
NACIONAL	97.361.711	18.498.725	35.050.216	43.812.770	78.862.986	81
Pacífico Norte	5.124.586	1.332.392	2.664.785	1.127.409	3.792.194	74
Norte	11.917.029	2.979.257	5.362.663	3.575.109	8.937.772	75
Centro Norte	5.878.962	529.107	1.646.109	3.703.746	5.349.855	91
Bajío	6.058.771	727.053	2.059.982	3.271.736	5.331.718	88
Pacífico Centro	4.900.496	931.094	2.205.223	1.764.179	3.969.402	81
Occidente	7.805.463	1.326.929	3.356.349	3.122.185	6.478.534	83
Distrito Federal	8.591.309	3.522.437	3.780.176	1.288.696	5.068.872	59
Centro	15.598.149	2.651.685	6.239.260	6.707.204	12.946.464	83
Pacífico Puebla	12.124.606	1.212.461	2.788.659	8.123.486	10.912.145	90
Pacífico Sur	7.352.695	367.635	1.176.431	5.808.629	6.985.060	95
Golfo	8.790.478	1.054.857	2.812.953	4.922.668	7.735.621	88
P. Yucatán	3.219.167	515.067	965.750	1.738.350	2.704.100	84

Fuente: Elaboración propia con datos de Julio Boltvinik, Milenio, 18 de septiembre 2000, p. 7

Nota: El criterio de Regionalización es por parte de Julio Boltvinik.

Pacífico Norte: Sonora, B. California y Baja California Sur.

Norte: Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León y Chihuahua.

Centro Norte: Zacatecas, San Luis Potosí e Hidalgo.

Bajío: Guanajuato y Querétaro.

Pacífico Centro: Durango, Nayarit y Sinaloa.

Occidente: Jalisco, Colima y Aguascalientes.

Centro: Tlaxcala, Morelos y Estado de México.

Pacífico Puebla: Michoacán, Guerrero y Puebla.

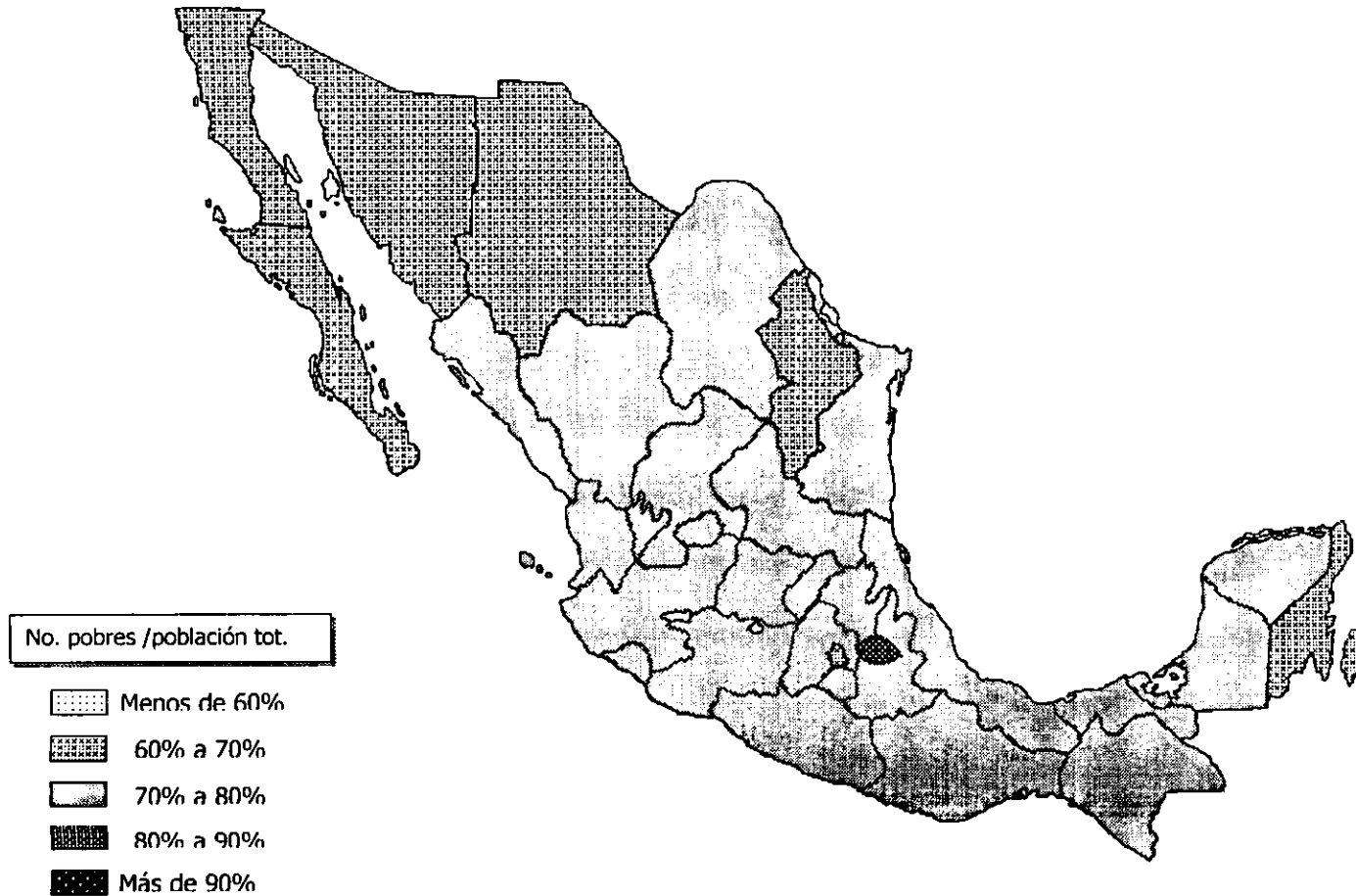
Pacífico Sur: Oaxaca y Chiapas.

Golfo: Veracruz y Tabasco

P. Yucatán: Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

# Mapa 1

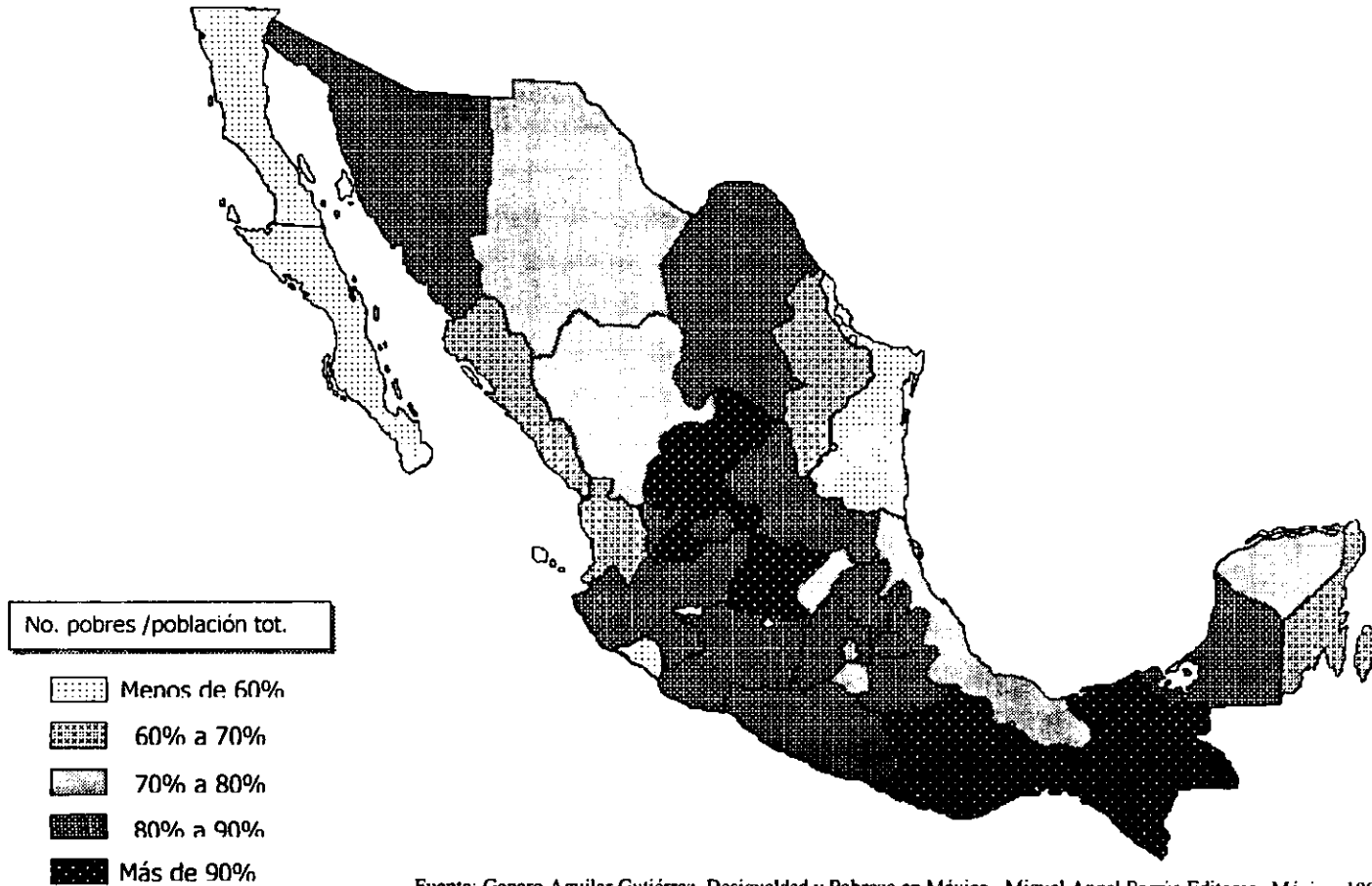
## Radiografía de la Pobreza en México 1990



Fuente: Julio Boltvinik

# Mapa 2

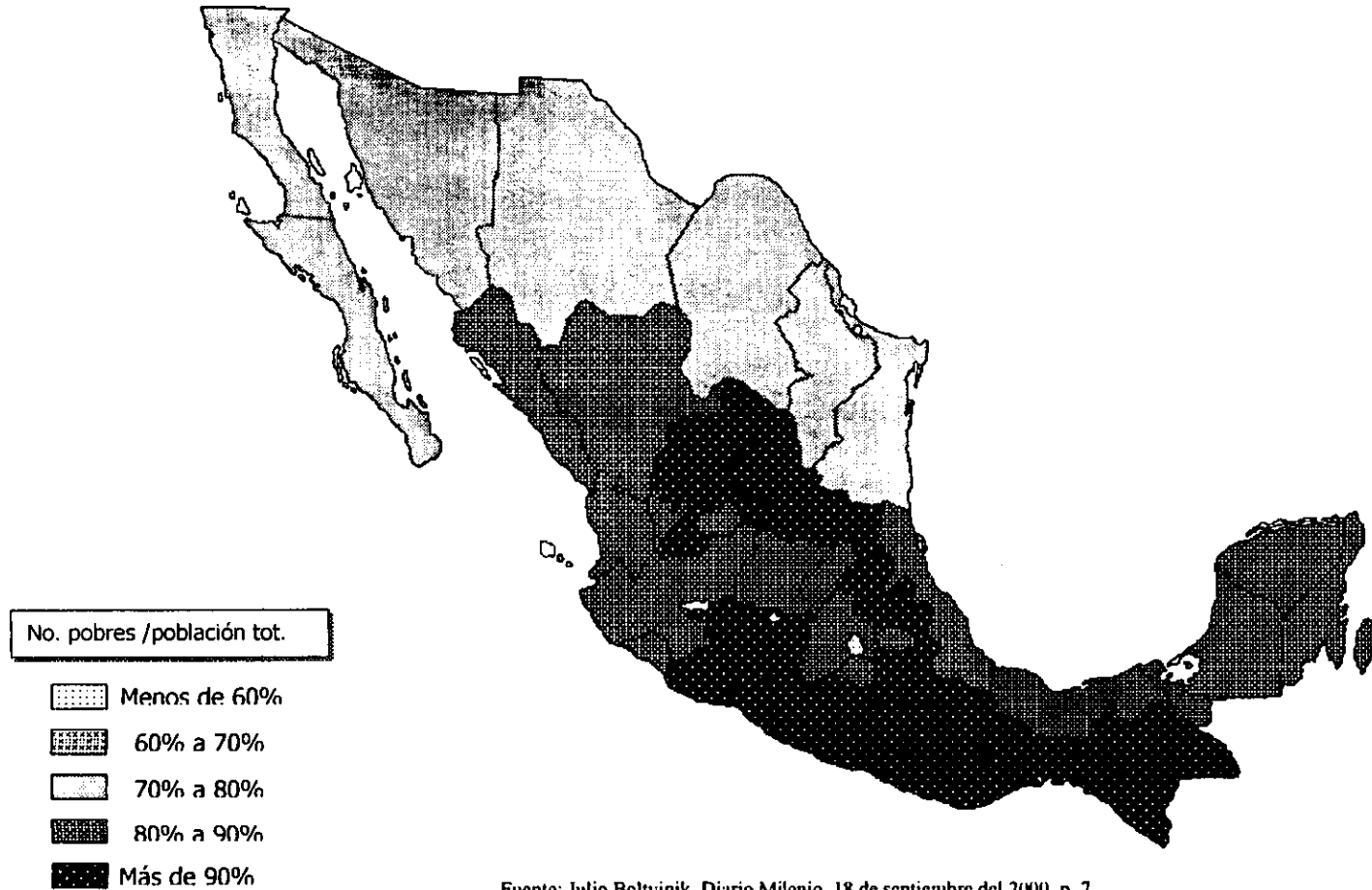
## Radiografía de la Pobreza en México 1996



Fuente: Genaro Aguilar Gutiérrez. *Desigualdad y Pobreza en México*. Miguel Angel Porrúa Editores, México. 1999.

# Mapa 3

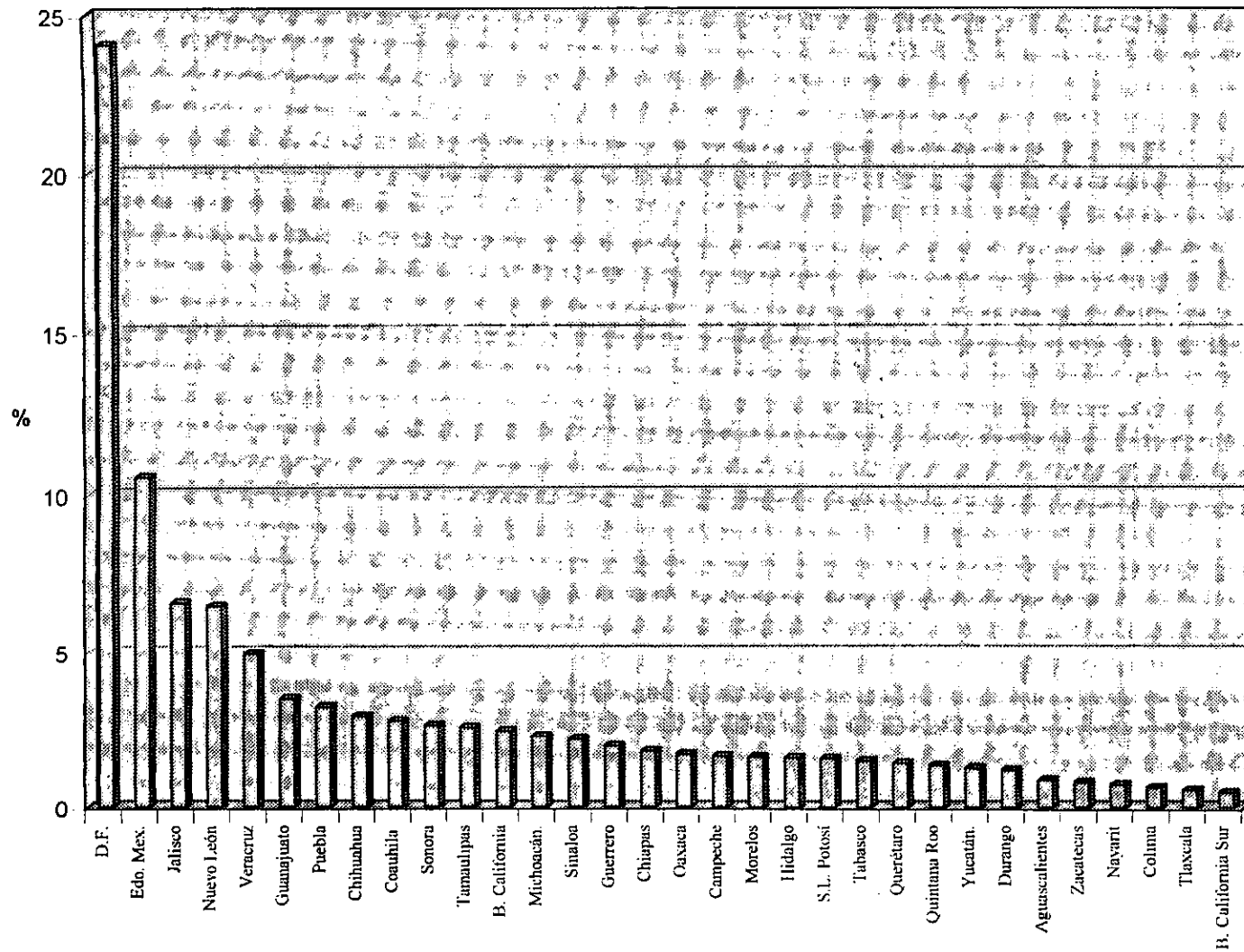
## Radiografía de la Pobreza en México 2000



Fuente: Julio Boltvinik, Diario Milenio, 18 de septiembre del 2000, p. 7

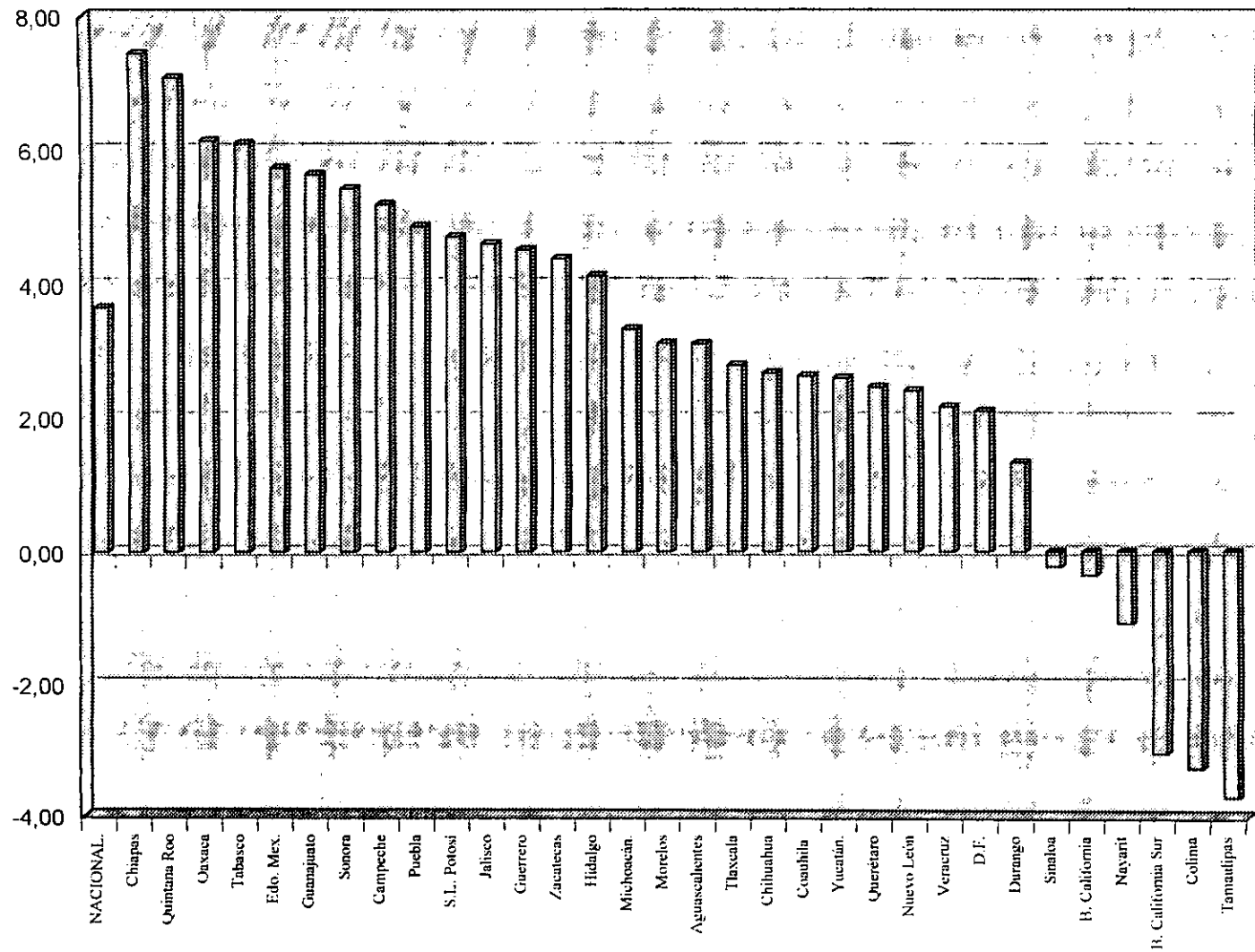


Gráfica 11. Participación de las Entidades en el PIB Nacional. 1993

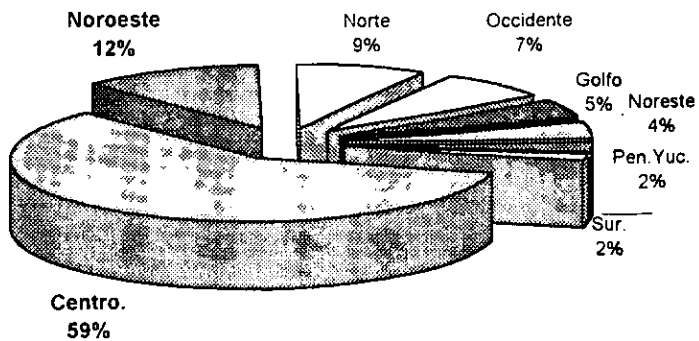


SISTEMA DE LA BIBLIOTECA  
 TESIS Nº 1993

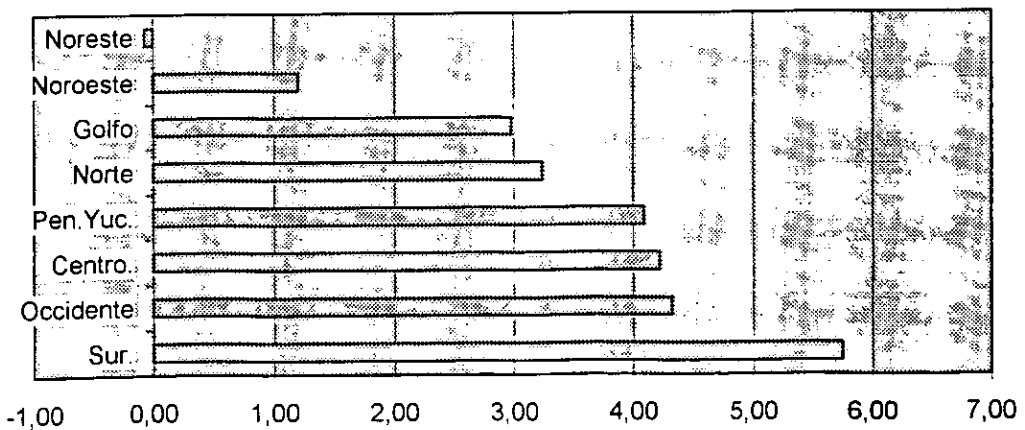
Gráfica 12. TMC de la Pobreza por Entidad Federativa, 1990 - 1996.



**Gráfico 13. Participación de las Regiones en el PIB Nacional, 1993**



**Gráfico 14. TMC de la pobreza por Región en México, 1990 - 1996.**



Otro estado exitoso en la lucha contra la pobreza es Tamaulipas con una TMC negativa de 3.69. Se ha desarrollado infraestructura acorde al dinamismo del Noreste de México, donde se encuentra Nuevo León que es de los principales estados de México en la generación de riqueza.

Los estados con menor tasa media de crecimiento son Tamaulipas, Baja California Sur y Colima, siendo un caso especial en la región occidente donde se aprecia al desigualdad que se ha venido originando en una década, en 1993 toda la región aportó 13.86% del PIB Nacional, pero los niveles de pobreza crecieron a grandes niveles como es el caso de Guanajuato que en menos de una década produjo más de un millón de pobres, al pasar de 3 014 000 a 4 187 954 pobres con una TMC de 5.63. (2 puntos arriba de la TMC nacional), seguida de Jalisco que incrementó su pobreza de 71% de la población a casi el 80%, a pesar de ser uno de los estados que más aportan al Producto Interno Bruto, 1993 su aportación era del 6.58%. Además se conoce que es de la Región Occidente, en estados como Jalisco, Guanajuato y Michoacán donde más trabajadores emigran hacia los Estados Unidos para conseguir un empleo digno.

Los Estados de la República más pobres del país, o mejor dicho, donde hay la mayor parte de la población esta en pobreza son Chiapas con más del 90% de su gente en pobreza, Guanajuato con 89.93%, Zacatecas con 89.87%, Oaxaca con 85.26%, San Luis Potosí, con 84.31%; Tabasco con 83.40%, Hidalgo con 83.16%, Puebla con 81.49% y Oaxaca con 80.40%.

Los Estados de la República con menor pobreza siguen siendo las Bajas Californias, Colima. Entidades pequeñas con menos del 50% de su población pobre, les siguen, Tamaulipas con 48.03%, Quintana Roo con 56.02%, Nayarit 61.53%, Nuevo León, 62.12%, Querétaro 63.02%, Sinaloa 63.98%, Chihuahua 65.19% y el Distrito Federal con 67.86%

#### **2.3.4. Distribución de los Fondos para la superación de la pobreza.**

Después de conocer la situación de Pobreza del país es preciso conocer la distribución de los fondos para la superación de la pobreza, además de analizar la política social y de combate a la pobreza que se ha llevado en el país en los últimos años, aspectos que trataré en el capítulo 3, 4 y 5 de este trabajo.

En 1996 el Fondo de Desarrollo Municipal (FDSM), del ramo 00026, superación de la pobreza tuvo una asignación de \$ 7 150 millones de pesos, (\$950 millones de dólares).

Dado que el principal criterio para determinar la asignación de recursos fue el de la magnitud de la pobreza, si ésta estuviese distribuida de manera uniforme a lo largo de todas las entidades federativas, deberíamos esperar una relación proporcional entre si el porcentaje de la población y el porcentaje de los recursos asignados, pero la distribución geográfica de la pobreza en México no es uniforme. No es lo mismo la parte del sudeste mexicano que la parte noroeste.

Si las asignaciones presupuestarias del FDSM estuvieran correctamente basadas en índices de rezagos sociales y de pobreza, supondríamos que los estados más pobres serían los que se les asignan de mejor forma los recursos. El siguiente cuadro ayudará a clasificar de mejor forma los estratos económicos de los estados. (Ver cuadro 16).

Los estados relativamente ricos son los que pertenecen a los estratos socioeconómicos 1 a 3, mientras que los estados que pertenecen a los estratos 5 a 7 son relativamente pobres.

No es cierto que los recursos por persona que reciben los estados más pobres sean particularmente elevados: Chiapas recibe 177 pesos por persona. Oaxaca recibe poco más de 174 ppp y Guerrero recibe apenas 144 ppp. Campeche recibe 295 ppp, Baja California Sur 273 ppp o Quintana Roo 241 ppp. El caso de Veracruz, estado perteneciente al segundo nivel más bajo de desarrollo socioeconómico de acuerdo con el INEGI, recibe

menos recursos por persona que el promedio nacional (84 contra 97 ppp.)<sup>35</sup> Otros estados que reciben relativamente pocos recursos son Puebla con 101 ppp, estrato 6) Guanajuato (75 ppp, estrato 5) y Michoacán (90 ppp, estrato 5).

**CUADRO 16. Nivel socioeconómico, población y recursos asignados por entidad federativa.**

Entidad	Estrato	Asignación	Población % del	Recursos % del
Federativa			total.	total.
Aguascalientes	2	Excesiva	0.99	1.27
Baja California	2		2.27	1.14
Baja California Sur	2	Excesiva	0.44	1.07
Campeche	6		0.73	2.21
Coahuila	2		2.70	1.50
Colima	2	Excesiva	0.59	1.11
Chiapas	7		4.40	7.96
Chihuahua	2		3.34	2.26
Durango	5		1.85	2.79
Guanajuato	5	Insuficiente	5.46	4.21
Guerrero	7		3.59	5.28
Hidalgo	6		2.59	4.23
Jalisco	2		7.26	3.52
México	2		13.44	5.13
Michoacán	5	Insuficiente	4.86	4.45
Morelos	2	Excesiva	1.61	1.77
Nayarit	4		1.13	2.11
Nuevo León	1		4.24	1.54
Oaxaca	7		4.13	7.36
Puebla	6		5.65	5.86
Querétaro	4		1.44	2.75
Quintana Roo	3	Excesiva	0.68	1.88
San Luis Potosí	6		2.74	3.84
Sinaloa	4		3.02	2.38
Sonora	2		2.50	1.42
Tabasco	6		2.06	3.03
Tamaulipas	2		3.08	2.08
Tlaxcala	4		1.04	2.14
Veracruz	6	Insuficiente	8.53	7.34
Yucatán	6		1.87	2.93
Zacatecas	5		1.75	3.43

Fuente: Esquivel Gerardo "Los Dineros de la Pobreza" En Economía Informa No. 247, Mayo de 1996. Página 10.

<sup>35</sup> Fuente: Esquivel Gerardo "Los Dineros de la Pobreza" En Economía Informa No. 247, Mayo de 1996. Página 6.

Gerardo Esquivel propone que la reasignación de los recursos respetando los criterios señalados en el acuerdo oficial de la Sedesol, esto es, que las entidades federativas recibieran un monto de recursos por persona proporcional a la incidencia de la pobreza similar reciben ingresos por persona similares.

Esta propuesta equitativa, podría resultar costosa. Un cálculo simple sugiere que tan solo por otorgar \$295 ppp a los estados de Veracruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, podría implicar un desembolso adicional a más de \$ 2 400 millones de pesos.<sup>36</sup>

Para solucionar esta problemática, hay que considerar los siguientes aspectos:

- 1) reconsiderar las contribuciones por persona por entidad federativa en forma proporcional a la incidencia de la pobreza;
- 2) suponiendo un monto fijo de \$ 7 150 millones de pesos, monto asignado en el acuerdo del 5 de enero de 1996, que se asigne el dinero de conforme al punto 1;
- 3) que a cada entidad federativa se le asigne un volumen de recursos equivalente a lo que resulte el más alto de entre el volumen previamente asignado y del resultado del punto 2. Y
- 4) que a partir del próximo ejercicio fiscal se asignen los recursos de acuerdo con los resultados del inciso 1, tomando en consideración que debe de haber un factor de corrección debido a la reducción en las disparidades que resultaría del sistema de asignación de los años previos.

Conviene, ahora analizar las políticas de Política Social y Combate a la Pobreza en México en los últimos años, comenzando por lo que fue el Programa Nacional de Solidaridad.

---

<sup>36</sup> *Ibidem* página 9.

## CAPITULO 3.

### PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

#### Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.

**3.1. Definición del Programa Nacional de Solidaridad:** Es el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. (pág.8)

En este programa se retoma el concepto de *solidaridad* como una idea para facilitar el desarrollo integral de la nación, basándose en un amplio consenso y aceptando la diversidad social.

El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto público, en lo operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y lo político. (pág. 21).

#### **3.2. Objetivos del Plan y de la Política Social.**

1. Conciliar el gasto social con las políticas de ajuste, que en el neoliberalismo se conciben como terminantemente antagónicos.
2. Aumentar la eficacia y la cobertura de las políticas sociales sujetas a controles centralizados burocráticos y a la apropiación clientelar, promoviendo nuevos esquemas de alta participación social y de selectividad en el gasto para orientarlo directamente a la atención de las necesidades más apremiantes y específicas de las comunidades.
3. Transitar hacia un modelo de desarrollo que contemple una política de desarrollo social integrado, que sea prestigiada, eficiente y de una rentabilidad socioeconómica que pueda orientar al conjunto de la nación hacia mayor justicia social.



La creación de Sedesol (Secretaría de desarrollo social) permite articular la unidad de dirección y el impulso institucional que requiere la práctica del bienestar en nuestro país con el valioso método de trabajo que solidaridad ha instrumentado (pág. 13).

### **3.3. Estado y Desarrollo Social.**

Desde la década de los 70's comenzaron a evidenciarse las insuficiencias de las formas de intervención del Estado propietario. En los 80's llegaron a su fin los modelos económicos y políticos vigentes hasta entonces, lo cual llevó a los actores sociales que se formaron al amparo de ese estilo de crecimiento a una profunda crisis, que puso en cuestión sus perspectivas de viabilidad y desarrollo. Aunque con el modelo desarrollista fue posible alcanzar menores niveles de bienestar para la población en su conjunto, la gestión gubernamental para ofrecer bienes y servicios a los demandantes se burocratizó, erigiéndose en una barrera para la cooperación entre comunidades y gobierno.

Los recursos "aparentemente infinitos" o la creencia en la abundancia nacional, eran en el pasado las bases en el análisis para el diseño de las políticas sociales pero también se convirtieron en una forma de acoplamiento entre la demanda social y la oferta gubernamental que contribuyó a la crisis de las finanzas públicas.

La más clara intención de un cambio total en la política social con una notoria intención de quitarle importancia al papel del Estado en las políticas sociales se presenta en este párrafo:

*"La paradoja extrema del Estado Social se advierte cuando el gasto en bienestar social deja de ser eficaz para garantizar la satisfacción de las demandas sociales, la gobernabilidad de sociedades cada vez más diferenciadas y heterogéneas. El resultado más negativo fue la reproducción de un modelo cultural en el que hay cada vez más Estado y menos sociedad, entendida como menos iniciativa de esta para atender sus propias necesidades."*

El Programa busca en su planteamiento central, la lucha contra la llamada “*dominación burocrática*” que generó: 1) Un sistema de decisiones jerárquico y centralizado de política social; 2) Autonomía creciente del aparato burocrático respecto de los beneficiarios de la política social y por tanto, una cada vez mayor separación entre las acciones del Estado y la participación social; 3) Una tendencia al crecimiento desmedido del gasto social, fuente de la reproducción, legitimidad y poder de la burocracia.

En este contexto se orientó la Reforma del Estado hacia cuatro retos fundamentales:

1. Ampliar la cobertura de la política social.
2. Aumentar la eficacia social de las políticas públicas.
3. Convertir el nuevo perfil de la sociedad contemporánea con tendencias participativas en el eje dinamizador de un nuevo pacto social.
4. La tendencia de la política social debe ser compatible con esquemas de finanzas públicas sanas y de promoción abierta a la economía fundada en una mayor intervención de la sociedad y en una reorientación estratégica del Estado.

### **3.4. Estabilidad y Crecimiento.**

“El Crecimiento sostenido, la estabilidad de precios, el equilibrio de las relaciones financieras y comerciales con el exterior, la ampliación de recursos para la inversión y el incremento del empleo y los salarios han sido objetivos puntales de la política económica” (pág. 30.)

El programa o proyecto económico planteó la necesidad de sanear las bases para un crecimiento sostenido, erradicando la inflación mediante la profundización del saneamiento de las finanzas públicas, el restablecimiento del equilibrio en las relaciones económicas con el exterior y la ampliación de los mercados interno y externo.

El elemento central para la estabilidad económica es el tener unas finanzas públicas sanas, pero, el programa plantea el saneamiento de la economía sin afectar el gasto social,

por ejemplo, plantean que en el periodo 1988-1992 el gasto por persona destinado a Solidaridad y Desarrollo Regional había aumentado en 3.2 veces (pág. 39). Desde que inicio el Programa Nacional de Solidaridad, los recursos ejercidos a través del ramo XXVI, suman 25.1 mi millones de nuevos pesos, hasta 1992, de los cuales 56.8% se ha canalizado al gasto en Bienestar Social; 21.2% se destinó a Solidaridad para la Producción y 22% se gastó en Infraestructura Básica de Apoyo.

La importancia del Programa aumentó en virtud de que el gasto en Solidaridad no contempla el gasto corriente que implica su manejo y administración, pues éste se encuentra incorporado dentro del presupuesto de las otras dependencias que participan en él.

Un dato rescatable del documento es que en términos generales, se observa que de 1989 a 1992 cinco entidades, Chiapas, Oaxaca, México, Michoacán y Yucatán, recibieron una cuarta parte, 25.7%, de los recursos federales asignados vía solidaridad.

En la medida que exista una consolidación de la estabilidad económica que permita tener un crecimiento económico sustentable la aplicación de recursos al bienestar social será mucho mayor, en este marco, solidaridad tiene el propósito de combatir la pobreza mediante la construcción de un "piso social" que sirva de plataforma socioeconómica básica para el desarrollo de las capacidades de los mexicanos.

### **3.5. Estrategias de Solidaridad.**

#### La filosofía de solidaridad:

1. Respeto a la voluntad.
2. Participación plena.
3. Corresponsabilidad.
4. Honestidad y transparencia.

Es necesario enfrentar dos retos: 1) revitalizar las economías, dando prioridad a la iniciativa de la sociedad. 2) Hacer compatibles crecimiento y justicia social, sin repetir los saldos de selectividad clientelar, de restricción a las libertades y de improductividad de los esquemas estatistas.

Principios:

1. El respeto a la voluntad, las iniciativas y formas de organización de los individuos y las comunidades, necesaria autonomía de lo social como pieza estratégica para la construcción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad.
2. La participación plena y efectiva de las comunidades en todas las acciones del programa, la necesidad de construir la ingeniería político-administrativa que garantice una reapropiación, por parte de la sociedad, de las funciones públicas.
3. La corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad organizada; lo que permite avanzar en un asunto de fondo: volver a capacitar a la política social como instrumento legítimo de la gobernabilidad, donde existan demandas acotadas, priorizadas, ubicadas geográfica y socialmente, con interlocutores precisos y representativos, capaces de acercar la oferta de bienes públicos a la expectativas más legítimas de la sociedad, estableciendo un abierto compromiso de co-gestión en la oferta gubernamental.
4. La honestidad y transparencia en el manejo de los recursos lo que compromete un flujo constante de información desde las instancias gubernamentales hacia los interlocutores sociales a lo largo de la gestión.

#### El Método del Programa Nacional de Solidaridad.

El método propone el impulso de una nueva interrelación social, política e institucional de nivel local.

La planeación participativa definida por Solidaridad se resume de la siguiente manera:

1. Captación de la demanda social diseñando métodos de consulta y participación directa de la comunidad.
2. Concertación con interlocutores representativos.
3. Planeación de gastos y obras en corresponsabilidad con las comunidades.
4. Ejecución, control y evaluación en corresponsabilidad con las comunidades.

Dentro del método, se toman tres aspectos trascendentales para el impulso de la nueva relación entre el Estado y la Sociedad. Estos son: La Reforma del Estado, el Desarrollo Regional y la Política Social.

El piso social al que se refiere el programa es la construcción de la expresión material de los derechos sociales plasmados en la Constitución y está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso. La creación del piso social es una condición ético-moral indispensable para el establecimiento de un piso moral de equidad y justicia social.

Los aspectos centrales de la política social, como la educación, alimentación, salud, vivienda, desarrollo de infraestructura socioeconómica, capacidad de organización, participación y movilización de los grupos sociales de menores recursos están dependientes del crecimiento económico.

#### Espacios estratégicos de acción.

1. Promover la creación de empleos, así como proteger y aumentar el poder adquisitivo el bienestar de los trabajadores.
2. Atender las demandas prioritarias de bienestar social.
3. Procurar la protección del medio ambiente, y
4. Contribuir, decisivamente, a la erradicación de la pobreza extrema.

Solidaridad se orienta en torno a tres vertientes de acción:

1. *Solidaridad para el bienestar social.* Mejoramiento de los niveles de vida.
2. *Solidaridad para la producción.* Empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos.
3. *Solidaridad para el desarrollo regional.* Infraestructura de impacto regional.

Dentro de la estrategia, estos programas tienen diferentes destinatarios sociales y cubren distintos ámbitos territoriales, en función de cómo evolucionan la demanda y la organización social. El programa apoya:

1. De manera prioritaria a los grupos indígenas.
2. A los campesinos y, en general, los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas.
3. A los habitantes de las áreas marginales de las zonas urbanas que son los lugares en los que la pobreza se ha expandido más rápidamente. (página 84)

En cuanto a la cobertura territorial de los programas existen tres situaciones:

1. Las acciones de solidaridad han surgido a partir de la definición de diferentes espacios de Programación.
2. Las regiones con alcance regional, abarcando extensiones territoriales que comparten una misma problemática.
3. Son las comunidades la unidad de acción de todos los programas, en la medida en que es en ellas donde se materializan las acciones de Solidaridad.

Uno de los aspectos más importantes del Pronasol es que reconoce la autoridad municipal, la cual es la instancia más próxima a las demandas de la población. Gran parte de los programas están diseñados para respaldar la capacidad de acción de los ayuntamientos en las estrategias del combate a la pobreza extrema.

Se busca la construcción de vínculos adecuados para las relaciones entre los tres niveles de gobierno, siendo la participación democrática la que va a respaldar la

responsabilidad social de las acciones gubernamentales. "Muchos de los programas de Solidaridad están diseñados para reforzar la participación de los ayuntamientos en la estrategia de combate a la pobreza extrema, y para funcionar como palanca del desenvolvimiento de acciones participativas surgidas de la iniciativa conjunta de autoridades y comunidad"<sup>1</sup>

Existen cuatro programas que incorporan a los ayuntamientos en su operación, han inducido modificaciones importantes, estos son:

1. Niños en Solidaridad
2. Fondos Municipales de Solidaridad
3. Fondos para la Producción y
4. Escuela Digna.

Estos cuatro programas han impactado en dos áreas fundamentales del funcionamiento de los municipios:

1. La promoción de un nuevo esquema de relaciones entre las organizaciones sociales fortalecidas y el gobierno de los municipios.
2. El fortalecimiento de la capacidad económica de los municipios.

Respecto al primer punto se promueve la consolidación de figuras como *El Consejo Municipal de Solidaridad*,<sup>2</sup> y *el Consejo Escolar de Solidaridad*<sup>3</sup> y respecto al segundo punto el Pronasol no toca con detalle este aspecto, siendo está, una gran omisión.

Lo que resulta necesario analizar es por medio de cuáles mecanismos se ha conseguido transferir los recursos a los grupos más necesitados. El Pronasol presenta cuatro formas:

---

<sup>1</sup> PRONASOL, página 88.

<sup>2</sup> Una forma de organización social de cobertura territorial municipal.

<sup>3</sup> Organización de cobertura comunitaria.

1. Con transferencias de ingresos corrientes y subsidios.<sup>4</sup>
2. Con una política que permita la acumulación de activos " no enajenables"<sup>5</sup>
3. La inversión en obras que incrementan la productividad de los activos de los grupos más necesitados.<sup>6</sup>
4. La inversión que incide en la generación de proyectos productivos en las comunidades.<sup>7</sup>

### Sustento institucional.

Las políticas públicas instrumentadas se intentan hacer más apegadas a la comunidad mediante las instancias públicas de solidaridad y los canales de participación social creados en aras de fortalecer una relación de la sociedad con su gobierno, a su vez, mediante un proceso de política pública enriquecido con la participación social organizada.

En este contexto se marcan dos etapas en la instrumentación de las políticas públicas solidarias:

#### *Primera etapa: Vínculos concretos entre sociedad y gobierno.*

Las políticas de solidaridad no pretende sustituir las políticas sociales ni los programas normales de educación, salud o abasto, sino que busca coadyuvar a reducir la dispersión de los esfuerzos que realizan las instancias públicas responsables de instrumentar el conjunto de políticas sociales del país.

La estrategia busca coordinar esfuerzos de los tres niveles de gobierno, así como modificar las formas de relación que se establecen entre las instancias públicas y las comunidades en la operación de los programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los pobres.

---

<sup>4</sup> Becas, servicio social, Conasupo, Lecherías y subsidios a la tortilla.

<sup>5</sup> La salud, la educación y el conocimiento técnico.

<sup>6</sup> Ejemplo, los convenios con la CFE.

<sup>7</sup> Como los Programas de Fondos para la Producción, Empresas en solidaridad y otros programas de desarrollo regional.



En este sentido, el 8 de diciembre de 1988 se crea la *Comisión del Programa Nacional de Solidaridad*. Presidida por el titular del Ejecutivo Federal e integrado por secretarios de Estado los directores generales del IMSS, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Fidepal, Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal. Se define como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones dirigidas a combatir los bajos niveles de vida, así como asegurar el cumplimiento de los programas que se instrumenten.<sup>8</sup>

También se definió la creación del *Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad*, como un organismo auxiliar de las funciones de la Comisión, en el que están representados diversos grupos y sectores sociales.

Igualmente, se creó el *Comité de Evaluación* que en términos generales se le asignó la tarea de realizar estudios sobre el impacto social y económico de los programas puestos en marcha y se definió aprovechar los mecanismos de planeación como los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (Coplade) y los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD).

En lo que se refiere al financiamiento, el PRONASOL cuenta con una partida presupuestal específica, el Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional, autorizado anualmente por la H. Cámara de Diputados y se ejerce a través de los gobiernos estatales y municipales, y de manera excepcional por dependencias federales.

### *Segunda Etapa: proceso.*

El Comité de Solidaridad se instaura como corresponsable de la programación-presupuestación, así como de la ejecución de la obra en beneficio de la población, por ello, sólo se incorporan al programa las obras que cuentan con la participación y aceptación de la Asamblea que eligió al Comité respectivo.

---

<sup>8</sup> Ibidem página 123.

La evaluación de las obras que inicia en la misma comunidad, y posteriormente, se realiza en instancias públicas (por programa o estado) también con participación social.

Dentro del marco jurídico que sustenta el Pronasol, resaltan: los artículos 3º., 4º. 22, 25, 26, 27, 28, 89 Fracción I, y 123 de la *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*; Artículos 9º., 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43 y 44. De la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; artículos 2º., 19, 25 al 29 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*.

También se rige de acuerdo con un *Manual Único de Operación* mismo que se sustenta en tres mecanismos de programación-presupuestación:

- 1) establece la coordinación especial entre las diferentes instancias y niveles de gobierno;
- 2) la concertación entre grupos sociales organizados y,
- 3) la coordinación especial entre diferentes órganos de gobierno para la ejecución de obras determinadas.

Se incorporaron importantes modificaciones a los contenidos normativos de la Constitución mexicana, de las modificaciones surge la creación de la Secretaría de Desarrollo Social durante 1992<sup>9</sup>. Por último se realiza el cambio del Convenio Único de Desarrollo en Convenios de Desarrollo Social. Toda vez que de acuerdo con lo establecido en el convenio en lo que se refiere a solidaridad, los estados y los municipios se manifiestan como los encargados de recoger la demanda social y de dar forma a los programas a ejecutarse, así como a jerarquizar las obras sociales y los proyectos productivos a los que se destinan los recursos del Ramo XXVI, "Solidaridad y Desarrollo Regional"<sup>10</sup>

### **3.6. Solidaridad en el contexto de política social.**

#### Marco de la Reforma del Estado.

---

<sup>9</sup> Ibidem, página 128.

En este contexto de la reforma del Estado el Programa ha sido un punto de encuentro creativo entre la reestructuración estatal y la atención a las necesidades sociales propias de la tradición social del Estado mexicano.

La reforma política abre mayores espacios de acción a los partidos políticos, mejora los procesos electorales y amplía los derechos de los ciudadanos. Con la necesaria búsqueda de equilibrios y consensos, se inicia y desarrolla esta nueva forma de ataque a la pobreza.

#### Hacia una nueva política social.

El método general de trabajo de Solidaridad es una nueva forma de gestión pública de las demandas sociales, desarrollando con la idea de que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas. Este nuevo esquema combina la participación de la sociedad y la intervención gubernamental. " Solidaridad contribuye de esta forma al proceso de reforma del estado, pues posibilita un nuevo balance entre libertades sociales y poderes gubernamentales, abriendo una nueva vía para el establecimiento de un Estado Social en el que se promueve la justicia, sin que ello implique ni un intervencionismo absorbente, ni coartar las libertades políticas".<sup>11</sup>

Con solidaridad se pretende fortalecer la capacidad de acción de toda una red de organizaciones sociales a través de las cuales los individuos encuentran canales de participación y formas de ser escuchados para la realización de sus demandas sociales. Para esto, solidaridad requiere de la organización y de la participación de la sociedad movilizadas, pero no propone un modelo exclusivo y excluyente de organización ni de liderazgo.

Para la gestión de la demanda social, solidaridad construye un espacio institucional de encuentro entre las instancias de gobierno y las organizaciones sociales y define reglas precisas para concretar el nuevo trato.

---

<sup>11</sup> Ibidem. página 129.

Se plantea la construcción de solidaridad sobre la base de las tradiciones y costumbres de participación regional de barrios y comunidades. "No inventa ni pretende suplantar las opciones de participación"<sup>12</sup>

Solidaridad entiende a la *descentralización* como un proceso de cesión de poder a estados y municipios, a instancias primarias de gobierno y a la propia sociedad, es una contribución real hecha al federalismo por solidaridad<sup>13</sup> Propicia, entonces, un diseño institucional descentralizado, en concertación con las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal; que capacita a la administración pública para captar y responder a demandas diferenciadas y selectivas propias de la diversidad cultural.

A su vez, solidaridad proporciona una nueva dimensión a la inversión pública y al gasto social, ahora, el papel del gasto social es el de servir como instrumento de la política social para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales básicos, corrigiendo las fallas del mercado en la distribución y en el uso de recursos.<sup>14</sup>

El gasto social debe contar con fuentes de financiamiento sanas y permanentes, pues de ello depende su propia continuidad, profundidad y alcances futuros. Debe contribuir a la creación de la plataforma socioeconómica necesaria para asegurar el mejoramiento permanente de las condiciones de vida, particularmente de los grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de extrema pobreza. Se modifica el papel de los subsidios y las transferencias.

Los ingresos extraordinarios producto de la reprivatización y desincorporación de las empresas públicas no han sido la fuente de financiamiento de Solidaridad en forma directa. "Estos fondos se han canalizado al Fondo de Contingencia; el cual, ha sido

---

<sup>11</sup> Ibidem, página 136.

<sup>12</sup> Ibidem, página 140.

<sup>13</sup> Ibidem, página 144.

<sup>14</sup> Página 146.

utilizado para reducir la deuda pública interna y externa liberando recursos que han sido orientados hacia el bienestar social." <sup>15</sup>

La política social tiene en la creación de empleos y a su vez en la generación de ingresos uno de sus mayores retos. La idea es que en el nuevo proceso de reasignación de recursos que se está dando con los ajustes estructurales se puedan ocupar esos espacios vacíos "nichos vacíos", canalizarlos hacia objetivos productivos específicos, fortaleciendo los programas en forma regional.

#### La Secretaría de Desarrollo Social.

La conformación de la Secretaría de Desarrollo Social, permitió ubicar en una sola dependencia la responsabilidad institucional de las políticas y programas que tiendan a la consolidación, ampliación e incremento de la calidad de los servicios básicos, y al fomento de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano integral, la vivienda y la ecología.

También se avanza con la institucionalización del Programa Nacional de Solidaridad hacia mayores niveles de cohesión entre las acciones de política social que se han venido realizando y la infraestructura comunitaria y de desarrollo urbano. Se trata de articular, en tiempo y espacio, el bienestar comunitario, familiar y otras opciones de orden social, urbano y productivo.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social es la culminación de todo un proceso de renovación de la política social del país, en una perspectiva unificada y con una visión de largo alcance. La participación de la Secretaría en el conjunto de las estructuras administrativas está encaminada a propiciar una planeación del desarrollo en la que el Estado enfrente de manera integral y articulada los retos seculares de una práctica que tradicionalmente había estado subordinada a la lógica económica.

---

<sup>15</sup> Ibídem, página 149.

La configuración de este marco institucional permitirá consolidar el tránsito desde el combate a la pobreza hacia una estrategia integral de desarrollo social.

"La nueva política requiere, para permanecer y ampliar sus alcances y cobertura, una conciencia social diferente, en la que las comunidades organizadas asuman como suyos los instrumentos y mecanismos de la política social y con una actitud participativa renovada, mantengan viva la dinámica organizativa de las comunidades"<sup>16</sup>

### Estado y desarrollo social.

Solidaridad es uno de los núcleos de la reforma del Estado que de manera explícita se propone fortalecer la soberanía con resultados de equidad social interna. Esta reforma implica un tránsito entre una condición de derechos autorizados y otra de derechos apropiados como condición para garantizar que la política social quede libre del monopolio de burocracias.

Solidaridad define un doble reto:

1. la necesaria construcción de redes de interlocutores sociales acorde con la complejidad étnica, local, municipal y regional del país, eficientes en su capacidad de compromiso comunitario y
2. la formación de un compromiso comunitario y la formación de una cultura social fundada en el respeto a la autonomía de las organizaciones sociales.

El Estado mexicano tiene el compromiso de fortalecer un modelo de desarrollo social, es decir, encauzar el esfuerzo de todos los mexicanos para ampliar las oportunidades sin desatar fuerzas inflacionarias, con pleno estímulo a las exigencias participativas de la sociedad organizada y con un fuerte control social sobre el origen y destino de los recursos para evitar sus desviaciones hacia intermediarios y burocracias. (página 158).

---

<sup>16</sup> Ibidem, página 154.

### Por la senda del Liberalismo social.

El liberalismo social inspira las acciones de solidaridad pues se reconoce que no puede haber igualdad si no hay libertad y que no puede existir democracia si no hay justicia.

"A partir de los fundamentos del liberalismo social en México, a diferencia de otras experiencias, la modernización no es entendida como un proceso de exclusión social. La política de desarrollo social en marca conjuga lo plural y lo diverso de nuestra sociedad, para promover la justicia social y la equidad"<sup>17</sup>

### **3.7. Evaluación preliminar.**

Durante el período sexenal 1988 – 1994, el gobierno mexicano desarrolló una respuesta para el conjunto de la población en situación de pobreza, cuya formulación institucional fue el Programa Nacional de Solidaridad.

En teoría, Solidaridad puso el énfasis en la participación de las comunidades y el manejo transparente de los recursos públicos para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres; en la práctica, ante todo se convirtió en una fuente condicionada de recursos para los gobiernos estatales y municipales.

El programa convocó a la sociedad civil a participar en el combate de pobreza extrema. Los llamados Comités de Solidaridad fueron la célula básica, estos se integraban mediante asamblea de los ciudadanos directamente afectados por un problema, y el número de sus integrantes dependía de la obra a realizar. Los miembros del comité de obra duraban en funciones hasta que la misma fuera entregada por la dependencia de gobierno. Una vez recibida la obra por la comunidad, el comité nombraba a dos o más personas para encargarse de su mantenimiento y vigilancia, aunque la asamblea debía seguir participando en todas las tareas del proyecto a partir del inicio de sus operaciones.

---

<sup>17</sup> Ibidem. pagina 162..

La realidad se alejó de lo planteado, en todo el país, a instancia de los organismos oficiales, de los promotores del Pronasol o por propia iniciativa de la población necesitada, se llegaron a constituir más de 170 mil comités de solidaridad entre 1989 y 1992.<sup>18</sup>

El Pronasol canalizó sus recursos hacia los estados de la República mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), posteriormente llamados Convenios de Desarrollo Social. Los fondos asignados eran distribuidos para su ejercicio a diversas entidades de los gobiernos de los estados o asignados a una dependencia federal mediante algún convenio específico. A todas ellas se les denominó entidades ejecutoras.

Junto a la iniciativa privada y al sector social, las ejecutoras estaban representadas en los diferentes subcomités que integraban el Comité Estatal para la Planificación del Desarrollo (COPLADE), que era normativamente el órgano encargado de la planeación estatal y, por tanto, el responsable de asignar los recursos proveniente de Pronasol.

Pero aún cuando, según los enunciados del programa, el combate a la pobreza extrema debía hacerse mediante el estímulo de proyectos productivos y rentables.<sup>19</sup> Solidaridad no definió más estrategia para llevarlo a la práctica que la organización primaria de los pobres. Las directrices del Consejo Consultivo respecto a lo que se esperaba del gobierno y de la sociedad, quedaron en meras sugerencias. El modelo que se puso en vigencia, y que orientó tanto el llamado Sistema Nacional de Planeación como la política económica puesta en práctica, no reflejaba esas recomendaciones.

Las propuestas para combatir la pobreza de la administración salinista o recomendaciones al problema fueron en dos vertientes principales:

---

<sup>18</sup> Carlos Rojas, *Solidaridad*, en Arturo Warman (compilador), *La Política Social en México, 1989 - 1994*, México, FCE, 1994, p. 427.

<sup>19</sup> "El desarrollo de una economía productiva para estos grupos, supone estimular actividades altamente rentables que les permitan participar en el mercado competitivamente y que, por tanto, se puedan autofinanciar. Por ello, el acento se debe poner en la rentabilidad económica como beneficio social". Pronasol. *El combate a la pobreza*. México. El Nacional, 1990, p. 111



En primer lugar, el enfoque que subrayó la necesidad de una estrategia de recuperación del "sector social". Este marco teórico para el desarrollo lo sustentó un grupo de intelectuales mexicanos. En su opinión la crisis que se agudizó en México a partir de 1982, era fundamentalmente una crisis del patrón de acumulación económica. Al modelo sustentado fundamentalmente en el sector privado que había escogido el gobierno mexicano, opusieron uno que también rescatara el sector social de la economía, al menos como "un sector significativo del proceso de acumulación de capital". Los proponentes se decían inspirados en la tradición de la Revolución Mexicana, al tiempo que se apoyaban en el reformado artículo 25 constitucional.<sup>20</sup> Debía entenderse como sector social a aquel integrado por organizaciones de campesinos, obreros o trabajadores de cualesquiera otra ascendencia que tuvieran como factor coadyuvante y actuante, el trabajo en conjunto.

La segunda estrategia provino del Banco Mundial (BM). Éste presentó al gobierno de México, en mayo de 1989, una propuesta en la que se trazaban lineamientos para superar la pobreza extrema<sup>21</sup>.

El Banco Mundial partió de la premisa de que la pobreza extrema y las condiciones de infradesarrollo, son producidas por una inadecuado aprovechamiento de los recursos existentes y la ausencia de un apoyo o empuje inicial que desencadene la dinámica de desarrollo. Con este supuesto propuso cuatro objetivos generales:

1. desarrollar la infraestructura y el potencial económico de las zonas marginales;
2. mejorar la educación, la salud y otros elementos importantes para el desarrollo de grupos marginales;
3. hacer más eficiente el apoyo público a los proyectos productivos, la investigación pertinente y la asistencia técnica, así como la política de créditos y otros servicios, y

---

<sup>20</sup> La modificación de este artículo en febrero de 1983, introdujo formalmente en la Constitución la idea de un sector social de la economía, al establecer que este concurrirá al desarrollo de la nación, junto al sector público y el privado.

<sup>21</sup> Banco Mundial. México, propuesta estratégica para el desarrollo regional / rural en los estados en situación desventajosa, informe confidencial núm. 7786-ME. División de Estudios de Agricultura, mayo de 1989. (CITA OBTENIDA DE HECTOR DÍAZ POLANCO)

4. promover la descentralización de los sistemas financieros y administrativos para mejorar el suministro de bienes públicos en las localidades y fortalecer la participación de las poblaciones respectivas.

El logro de estos fines dependía de aplicar una estrategia que cumpliera con las siguientes recomendaciones:

- a) Las inversiones productivas debía realizarse preferentemente en zonas con un alto potencial de rendimiento económico, dando incentivos a la inversión mediante el desarrollo de la infraestructura necesaria.
- b) El programa de desarrollo regional debía contar con una adecuada coordinación entre las instituciones, que condujera a un proceso firme de descentralización hasta llegar al municipio o la localidad.
- c) Las acciones institucionales debían normarse con el criterio de que los proyectos productivos se realizarán con participación de la iniciativa privada. Orientar los recursos crediticios hacia los pobres sería desastroso, pues las experiencias internacionales, decía el BM, que estas políticas generaban costos muy altos y no resolvían el problema de consolidar la economía.

Bajo estas consideraciones, el BM definió cuatro líneas de acción que se referían al mejoramiento de los programas regionales: 1) el fortalecimiento de la participación comunitaria; 2) el fomento y cuidado de los recursos; 3) la superación de deficiencias en la infraestructura rural y 4) el desarrollo del capital humano. Una de las líneas sugería fomentar la participación de las organizaciones del sector social y constituir un fondo de inversión social que funcionaría como la institución especializada para canalizar crédito a los pobres. La otra, aconsejaba promover un vínculo más estrecho entre las organizaciones de productores campesinos y la iniciativa privada. Y finalmente encomendaba dejar en manos de la comunidad, siempre que esto fuera posible, el cuidado y mantenimiento de la infraestructura.

El BM elaboró una perspectiva de participación que buscó hacer compatible el paquete de medidas macroeconómicas de corte neoliberal con el fomento de programas

sociales; cuidando, al mismo tiempo, que éstos no se convirtieran en escollo para el impulso del primero. Así se concibieron dos esferas relacionadas pero funcionando de modo paralelo. Una de ellas, la principal, correspondía a la definición de la estrategia económica, a las grandes decisiones sobre el modelo social y el rumbo político de los países. Este ámbito quedaba reservado a la negociación entre los estados y los organismos internacionales, entre los que destacan el FMI y el BM. A los sectores sociales, particularmente en los países subdesarrollados y dependientes, les estaba completamente vedado este círculo exclusivo, en donde se discutirían las cuestiones de orientación global.<sup>22</sup>

De forma compensatoria, el BM recomendaba a los gobiernos que para las zonas y regiones "en situación desventajosa" definiera una esfera propia de lo social, en la que los sectores populares pudieran negociar sus apremios y demandas comunitarias, locales, siempre limitados al campo de lo microeconómico, y lejos de toda pretensión de intervenir en la definición de la gran estrategia de política económica.

Esta propuesta vino a caer perfectamente en la idea de política social del gobierno salinista, no es difícil advertir la incorporación de la lógica del BM en el diseño del programa de Solidaridad, aunque éste fue presentado por gente de México, como una creación original.

Este esquema podía justificar la exclusión de los sectores sociales de las grandes decisiones del gobierno. Para atender las demandas populares se creaba una institución especializada, un "fondo de inversión social", el PRONASOL.

De la teoría que postulaba el rescate del sector social de la economía, todo indica que el gobierno incorporó algunos de sus tópicos más con fines retóricos que con el propósito de impulsar realmente el proyecto. A la distancia se puede constatar que Solidaridad fue todo menos el intento por parte del Estado de "impulsar una nueva

---

<sup>22</sup> Luis Miguel Bascones, *La exclusión participativa. El Banco Mundial y el gobierno de los pobres en América Latina*, ms. México., 1994

estrategia de acumulación de capital sustentada en el sector social” como esperaban promotores de este enfoque.<sup>23</sup>

Con todo los problemas más graves del Pronasol no eran técnicos o de manejo de proyectos, sino de concepción. Tenían que ver con el papel que el gobierno le asignó en el marco de un modelo socioeconómico que no admitía ningún tipo de cambio en el terreno político.

En 1989, Solidaridad manejó una bolsa de 2 billones 318 mil millones de viejos pesos. Los recursos se incrementaron a 4 billones 842 mil millones en 1990 y a 7 billones 513 millones en 1991, hasta llegar a 9 billones 870 mil millones en 1992. Con esta inversión, el número de comités de solidaridad alcanzó a cerca de 170 mil al final del sexenio.<sup>24</sup>

El gobierno mexicano insistió en que se estaba ganando en la lucha contra la pobreza, pues ya se había alcanzado un logro esencial: la elevación de ésta “en términos absolutos y relativos fue quebrada y revertida. La afirmación se basaba en un polémico estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sustentado en encuestas del INEGI de 1992, según el estudio, el porcentaje de población nacional en pobreza extrema (es decir, cuyos ingresos familiares son insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias) se redujo, entre 1989 y 1992, de 18.9 a 16.2M es decir, el número de persona en pobreza extrema pasó de 14.9 a 13.6 millones. (ver cuadro 11).

Aun aceptando estos resultados, antes de vanagloriar el proyecto habría sido prudente tomar en cuenta que la nueva magnitud de la pobreza extrema estaba muy por encima de la registrada ocho años antes (1984), que era de 11 millones de mexicanos. Ya para 1996 la pobreza se estimaba en 16 millones de mexicanos.

---

<sup>23</sup> Para conocer más, ver: Víctor Manuel Barcelo, *El sector social en la perspectiva del desarrollo económico* en Arbando Labra (coordinador), el Sector Social de la Economía. Una opción ante la crisis. México, Siglo XXI, 1988.

<sup>24</sup> Solidaridad, *Síntesis Nacional, Resultados 1992. Comité Técnico de Evaluación, Sedesol, 1993.*

En realidad, el verdadero propósito del Pronasol nunca fue atacar la pobreza a fondo; ni un programa de esta naturaleza podía alcanzar tal cosa. Buscó atemperar efectos sociales de una política económica que concentraba la riqueza en unas cuantas manos y armar una propaganda política a su favor.

**CUADRO 17. EVOLUCIÓN DE LOS REZAGOS SOCIALES.**

	1990	1995
Población total (millones de personas)	81.2	91.1
Población adulta analfabeta (%)	12.4	10.6
Población adulta sin primaria completa	29.0	21.0
Población en edad escolar que no asiste a la escuela	13.3	7.7
Viviendas a nivel nacional (millones)	16.2	19.4
Ocupantes por vivienda a nivel nacional	5.0	4.7
Viviendas sin agua entubada (%)	21.0	15.3
Ocupantes en viviendas sin drenaje (%)	34.5	25.1
Ocupantes en vivienda sin energía eléctrica (%)	13.0	7.0
Número de localidades en todo el país.	156602	201138
Localidades con menos de 100 habitantes.	108307	151305

Fuente: Enrique González Tiburcio, con datos de INEGI, Censo General de Población y vivienda y Conteo de Población de 1995.

#### Programas de apoyo a la alimentación.

En lo que se refiere a la distribución de los recursos que se destinan al apoyo a la alimentación también parece algo desequilibrada. Del total de dinero en dólares que se invirtieron en programas, más de la mitad se asignaron a subsidios no dirigidos, y más de 80% de estos subsidios llega a familias que perciben más de 1.5 veces el salario mínimo (Banco Mundial p.6. 1990).

Desde el punto de visto del alivio a la pobreza extrema, no hay argumentos a favor de los 400 millones invertidos en subsidios no dirigidos vía los precios de alimentos. Levy

compara esta cantidad con la que podría haberse utilizado en su propuesta PASSPA, en la cuál se utilizarían para ese rubro solo 1.7 millones.

“En la medida en que algunos programas de apoyo a la alimentación tienen como efecto principal la transferencia de poder adquisitivo, puede introducirse un efecto negativo en los incentivos para el trabajo. Este problema surge cuando las transferencias se comprueban a través de los medios, como en el caso de las áreas urbanas donde se llevan a cabo programas de tortibonos y leche de liconsa. Dado que tales programas transfieren beneficios sólo si el ingreso de los participantes es menor de dos veces el salario mínimo, los beneficiarios notarán una disminución en sus ingresos netos conforme aumente el ingreso bruto por arriba de este nivel”<sup>25</sup>

Es difícil evitar los efectos negativos de una estructura de incentivos basada en la comprobación de los medios pobres. Su importancia operativa depende de la extensión de las prestaciones y del modo específico en que se instrumenta el programa.

Sugiere la necesidad de recopilar y analizar en detalle la información acerca de las características y la frecuencia de los hogares que reciben los subsidios dirigidos para evaluar el programa.

#### Programas productivos, sociales e infraestructura.

Conforme Pronasol amplió su alcance hacia otras áreas, pudo al mismo tiempo perder algo su objetivo central logrando introducir un sesgo no intencional en la estructura de los incentivos, por ejemplo: con la relación entre el programa de becas y la disminución del tamaño de la familia, si el valor del paquete de becas y despensas es demasiado alto en relación con los costos familiares, los padres podrían reaccionar aumentando el tamaño de la familia. También esta característica puede suceder con otros programas.

---

<sup>25</sup> *Ibidem.* página 97.

En Resumen, Levy reconoce la importancia de asignar mayores recursos a los pobres mediante el Pronasol y menciona que los programas parecen estar bien elaborados en su conjunto, por ejemplo el reemplazo de los subsidios generalizados a los precios por programas dirigidos, y el hincapié en la inversión social y en infraestructura en las regiones pobres son medidas eficaces para alcanzar y favorecer a los pobres.

Sin embargo, todavía se requiere un ajuste a la orientación de los subsidios dirigidos que permita centrarse más en los extremadamente pobres y en el modo de estos subsidios.

1°. Aun existe un desequilibrio entre las áreas rurales y las urbanas, mismo que se necesita eliminar canalizando mayores recursos hacia las áreas rurales, sin reducirlos en las urbanas.

2°. La eficacia de los recursos que se canalizan hacia las zonas rurales debe incrementarse.

3°. Las limitaciones de recursos y las administrativas implican que podría hacerse más si el Pronasol centrara su atención en programas claves.

Se debe fortalecer el consenso social que apoya otros cambios estructurales. Para el mediano plazo, el mayor efecto del programa respecto al alivio a la pobreza provendrá de las reformas institucionales que inclinen los resultados de mercado a favor de los pobres. Los esfuerzos por reducir los subsidios generalizados a los precios, para reformar las regulaciones en el campo, para eliminar el sesgo urbano y para la estabilización macroeconómica han ocupado un lugar dentro de las actividades del gobierno. No debemos olvidar que un gran número de reformas estructurales prometen logros para erradicar la pobreza extrema. "El curso sistemático de los programas claves del Pronasol, en combinación con el logro de las reformas estructurales están teniendo lugar en la actualidad, deben llevar a México adelante en un importante trecho sobre el camino hacia la disminución de la pobreza."<sup>26</sup>

#### *Resumiendo:*

El Pronasol se propuso incidir en el combate y superación de la pobreza a través de tres vertientes principales: Bienestar Social, Apoyo a la Producción y Desarrollo Regional.

---

<sup>26</sup> Ibidem, página 101.

El sustento de esta apertura programática era la definición de pobreza como un fenómeno que se debía a la falta de oportunidades de superación personal como familiar, condicionada por bajos niveles de educación, salud y alimentación, debido a la carencia de ingresos suficientes, empleo y por la escasa dotación de infraestructura y de oportunidades a nivel local.

Pronasol ha sido hasta ahora el programa de combate a la pobreza más ambicioso que se haya puesto en marcha en México, no sólo por la magnitud de los recursos involucrados, sino por su apertura programática y su cobertura territorial. Sin embargo, para muchos especialistas la amplitud de las acciones del programa y sus ambiciosas metas favorecieron la dispersión de las acciones y de los recursos, dando como resultado una creciente dificultad para evaluar su impacto real en el mejoramiento productivo de la calidad de vida. En particular, no está claro si las realizaciones del programa tendrán un carácter permanente y sobre todo si no hubo demasiado gasto de recursos en obras que no tendrán un impacto directo en el bienestar social de las comunidades atendida.

La mayor parte de los empleos que pudieron generarse gracias al programa fueron de carácter temporal y de ahí la problemática de eficacia para el futuro.

Uno de los mas grandes problemas al que se ha enfrentado las políticas de combate a la pobreza, como es el caso de Pronasol, es el "Caciquismo"<sup>27</sup>. Demasiado poder es concentrado en una sola persona, lo que impide que los programas tanto locales, estatales o federales sean a beneficio de sólo pocas personas que responden política y económicamente al denominado "cacique". Por tal motivo, se plantea la acción coordinada de los actores políticos en cada región, buscando de la mejor manera tomar decisiones que beneficien a todos y no a un grupo, de ahí la importancia de que en México se haya decidido avanzar al desarrollo económico nacional conjuntamente con el avance democrático.

El Pronasol en lugar de impulsar la organización propia, la participación y la autonomía de los pueblos, se inscribió en la línea paternalista y asistencialista que resulta

---

<sup>27</sup> Influencia abusiva de las personas más influyentes en los pueblos.



de la acción estatal. Aún en sus propios términos, le faltó al programa claridad en la definición de su carácter y sus metas. La deformación propia del programa que operaba al mismo tiempo como una estrategia de desarrollo de las comunidades, un plan de emergencia para asistir a grupos en situaciones extremas y un proyecto del presidente para promover su política y su imagen. Desconcertó incluso a las instancias institucionales que lo pusieron en práctica, se amontonaron acciones disimiles, sin clara conexión entre si.

## **CAPITULO 4. EVALUACIÓN DE LA POLITICA DE COMBATE A LA POBREZA, CON ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.**

### **4.1. Políticas Para el Alivio a la Pobreza** (Análisis de la elaboración de los programas gubernamentales).

Es importante analizar en primera forma, las características de la población en condiciones de pobreza extrema, esto se resume en siete puntos.

- i) la población extremadamente pobre tiene niveles de fecundidad más altos u un mayor número de hijos por hogar.
- ii) la población extremadamente pobre puede no estar capacitada para reaccionar ante las bajas transitorias en el salario real trabajando un mayor número de horas.
- iii) Los extremadamente pobres parecen tener mayores tasas de participación por edad, lo cual afecta su demanda de educación.
- iv) Por vivir en estrecho contacto con los riesgos de nutrición producto de su bajo nivel de ingreso, los extremadamente pobres tienen muy poca capacidad para soportar el riesgo.
- v) La composición de la dieta de los extremadamente pobres es diferente, así como las elasticidades de precio y de ingreso en cuanto a la demanda de alimentos.
- vi) En los hogares extremadamente pobres el estado de nutrición parece ejercer un efecto directo en la productividad de niños y adultos.
- vii) La importancia de al desigualdad dentro de los hogares es mayor.

#### Determinantes de la intervención del alivio a la pobreza:

La meta central de los programas gubernamentales contra la pobreza, según Levy, debe ser crear las condiciones que permitieran a los pobres incrementar sus ingresos y mejorar sus niveles de vida, considerando cuatro factores principales que condicionan la manera de intervenir del gobierno para alcanzar esta meta.

1. Una dimensión intertemporal. El grado de pobreza en México implica que ésta no podrá eliminarse en un periodo corto, por lo tanto crea la necesidad de una intervención que auxilie a los pobres de inmediato pero al mismo tiempo genere las condiciones que les permitan salir de la pobreza.
2. Una dimensión de información. Identificar a los pobres es difícil y costoso.
3. Una dimensión de intensivos. Las políticas de asistencia a los pobres no deberían generar una clase de dependientes de la seguridad social, debe ser de tal forma que permita siempre que los pobres se beneficien de su propio trabajo y obtengan un ingreso adicional.
4. Existe una dimensión de racionalidad limitada y de capacidad administrativa. Existe un límite de políticas y programas que el gobierno puede poner en práctica de manera costosa y eficaz, ya que un número excesivo de programas abre más las posibilidades para el desperdicio.

#### **Objetivos del alivio a la pobreza.**

1. Orientar los programas gubernamentales para los moderadamente pobres debe inclinarse a favor de la inversión y la creación de oportunidades para incrementar sus ingresos potenciales.
2. Utilizar los recursos de manera más eficaz para crear un entorno institucional favorable dentro del cual se incremente el valor del mercado de los bienes que poseen los pobres.
3. En el mediano plazo, lo más importante para los moderadamente pobres, es contar con marcos y políticas institucionales que no los discriminen.
4. Es indispensable alcanzar cierto sentido de seguridad, salud y nutrición antes de que las personas puedan invertir en capital humano, migrar entre regiones, participar de manera más activa en el mercado de trabajo, tener menos hijos y poner en práctica innovaciones.

La lucha contra la pobreza debe dividirse en dos actividades diferentes:

- 1ª. Proporcionar prestaciones directamente orientadas sólo a los extremadamente pobres.

2ª. La creación de estrategias de desarrollo con mayor potencial para aumentar los ingresos de toda la población pobre.

En lo que se refiere a la necesidad de que los subsidios dirigentes sólo sean para la población extremadamente pobre no quiere decir que ésta no deba recibir otras prestaciones, sino precisamente lo contrario. Los extremadamente pobres también requieren políticas que incrementen el valor de sus tierras y su mano de obra, así como mayor acceso a la educación y otras oportunidades para superarse.

### **Políticas para los extremadamente pobres.**

Las políticas para los grupos extremadamente pobres, según Levy, deben actuar para mejorar la salud y la nutrición por lo tanto se analizan los siguientes puntos:

1. Se analiza la evidencia econométrica acerca de la relación entre el ingreso y la nutrición es ambigua.
2. La relación entre los alimentos y la nutrición está fuertemente mediada por el estado de salud y
3. Existe evidencia considerable de que la educación par las amas de casa reduce la mortalidad infantil y ejerce un efecto positivo en la alimentación y salud de sus hijos.

Los programas para los extremadamente pobres que cubren sólo uno de estos componentes pueden no alcanzar las metas de mejorar el estado de nutrición y salud. Por lo tanto, es necesario hacer hincapié en el otorgamiento de un paquete básico de alimentación-salud-educación, cuyos objetivos específicos serán:

- i) reducir las tasas de mortalidad infantil
- ii) mejorar el estado de nutrición y salud
- iii) reducir las tasas de fecundidad.

Santiago Levy propone una política específica podría ser la creación de centros de ayuda, que estuvieran a cargo de todas las prestaciones directamente orientadas a los extremadamente pobres. Los elementos de la propuesta son los siguientes:

1. La idea de centralizar las prestaciones en un solo programa es producto de las complementariedades antes citadas. La centralización de las prestaciones ayuda a minimizar los costos (tiempo y transporte) para quien las recibe.
2. La centralización de prestaciones puede contribuir a resolver un problema de información. Puede reducir el problema de la desigualdad dentro de los hogares y ayudar a orientar los alimentos hacia los menores.
3. El colocar las prestaciones para los extremadamente pobres en un solo programa puede reducir al mínimo las derramas hacia la población no elegible para estos programas.
4. Las necesidades de los extremadamente pobres requieren una acción sostenida, ya que son vulnerables y renuentes a correr riesgos. La reacción en el comportamiento de los hogares extremadamente pobres, en particular en relación con la fecundidad, es lenta: los programas de alivio a la pobreza, de arranque, solo ofrecen mejoras transitorias en el bienestar de los extremadamente pobres, pero probablemente no pueden modificar su comportamiento y permitirles "ponerse de pie" de manera permanente.

#### **Políticas de desarrollo para los pobres.**

México es un país con escasez de tierras, aunque es posible obtener ciertos aumentos marginales en tierras cultivables, el crecimiento de la población implica una disminución en la razón tierra/mano de obra. Esto tiene tres implicaciones:

1. Los pobres de las áreas rurales deberían poder dedicar su tierra a cualquier combinación de actividades que aumentara al máximo sus ganancias, pero dada la diversidad geofísica de la tierra, varía de región en región.
2. Dado el crecimiento de la población, aumentará la proporción de pobres en áreas rurales integrada por campesinos sin tierras. Los mercados de trabajo rurales, se tornarán más importantes.

3. El crecimiento agrícola será posible solo mediante un cambio de cosechas de mayor valor y rendimiento. Sin embargo, el crecimiento requiere tres insumos claves: i) inversiones en carreteras, obras de riego e investigación; ii) instituciones de crédito, mercadotecnia, seguros eficientes que permitan un uso intensivo de fertilizantes, cosechas dobles y cambios hacia variedades de alto rendimiento y similares iii) esfuerzo empresarial para tomar las múltiples decisiones microeconómicas que requiere la agricultura.

En la actualidad el desarrollo de las áreas rurales para el alivio de la pobreza impone dos requisitos a los encargados de elaborar políticas: i) modificar el régimen regulatorio y ii) cambiar la manera en que se canalizan los recursos hacia las áreas rurales.

Santiago Levy exponía “Los programas contra la pobreza del decenio de los noventa deberán ser congruentes con la orientación que sigue la política económica global. Aunque una vez consolidada la estabilización macroeconómica es razonable esperar una mayor inversión privada en la manufactura y los servicios, lo opuesto es cierto respecto a las áreas rurales. Lo anterior: i) colocaría la mayor parte del peso presupuestal del desarrollo rural en el gobierno a tomar decisiones microeconómicas detalladas.”

En forma concreta, Levy considera, que los recursos deben reorientarse de subsidios a los precios (al crédito, los insumos y la producción) donde son aprovechados en su mayoría por las clases más favorecidas, hacia las áreas donde las externalidades son mayores y la probabilidad de que lleguen a la población pobre es mayor.

El desarrollo rural es clave para el alivio de la pobreza, pues 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 para el desarrollo. Pero los salarios rurales, dentro de un período más largo, podrán incrementarse sólo si aumenta la relación tierra/mano de obra, lo que implica la necesidad de una mayor emigración, además que no obstante las distorsiones actuales en los precios de los insumos y de la producción, y en el uso y tenencia de la tierra, es muy difícil predecir en que proporción aumentarían los salarios.

Como parte del programa del desarrollo rural existe también la necesidad de corregir los precios relativos, de manera que las empresas privadas encuentren costos marginales en las grandes áreas metropolitanas iguales a los costos sociales.

El Programa contra la pobreza de Santiago Levy consiste en:

1. Instrumentar programas tipo PASSPA (Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta) claramente enfocados a la gente más pobre.
2. Reformar el marco regulatorio de las áreas rurales
3. Eliminar los subsidios por medio de los precios y la reorientación de esos recursos hacia el desarrollo de la infraestructura rural
4. Eliminar el sesgo urbano en la oferta de salud, educación y otros servicios.
5. Corregir el patrón especial de precios relativos.

### **Programas Gubernamentales contra la pobreza.**

El Programa Nacional de Solidaridad cubre una amplia gama de actividades mediante diversos programas específicos. Para la determinación de prioridades se busco una amplia participación de sus beneficiarios a quienes al mismo tiempo se les hace responsables de los resultados. En este programa se pretende que la toma de decisiones y la instrumentación de proyectos sea un esfuerzo conjunto del gobierno y los participantes de los programas.

Las actividades específicas del PRONASOL se clasifican en cuatro ámbitos:

1. Programas de apoyo a la alimentación
2. Programas Productivos
3. Programas de servicios sociales y
4. Programas de Infraestructura.

### Programas de apoyo a la alimentación.

Se realiza mediante cuatro mecanismos, mediante los cuales el gobierno apoya a los programas de alimentación:

- a) subsidios generalizados.
- b) cobertura dirigida a los pobres de las áreas urbanas.
- c) cobertura dirigida a los pobres de las áreas rurales
- d) cobertura de apoyo dirigida a los grupos vulnerables

Programas Productivos. Se trata de mecanismos mediante los cuales el Pronasol intenta aumentar de manera directa el ingreso potencial de las clases pobres.

### Programas Sociales.

Consisten en apoyo a la salud y la educación.

### Programas de infraestructura.

El Pronasol apoya el desarrollo de la infraestructura en las comunidades pobres.

Conociendo esta visión de combatir la pobreza como antecedente de lo que se ha planteado en este último sexenio, ahora es importante conocer lo que es el Plan de Acción de Ernesto Zedillo, como continuación de lo antes mencionado.

## **4.2. Plan de Acción del Presidente Ernesto Zedillo.**

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que el proceso de cambio estructural no ha logrado aún traducirse en un crecimiento económico sostenido y con equidad; de ahí que se expresen, simultáneamente, distorsiones en la distribución del ingreso, rezagos en los niveles de bienestar general y persistencia de la pobreza extrema.

La distribución equitativa de los beneficios del desarrollo sólo podrá lograrse mediante una vigorosa estrategia de crecimiento económico, capaz de generar empleos a un



rítmo superior al crecimiento de la población y de aumentar los ingresos reales de los trabajadores de la ciudad y del campo.

Este es el propósito que entraña la decisión de superar la crisis financiera y recuperar el crecimiento económico con estabilidad, mediante el despliegue de estrategias generales que permitan: fortalecer el ahorro interno, promover el uso eficiente de los recursos para el incremento de la productividad; así como la aplicación de políticas sectoriales para el fomento de la producción y el empleo sobre bases sustentables.

Ampliar las bases materiales del desarrollo, mediante el crecimiento económico con equidad, es una condición indispensable pero no suficiente para alcanzar el bienestar generalizado y perdurable. Por ello, el Gobierno del Presidente Zedillo asume una estrategia de Política de Desarrollo Social que tiene el propósito de ampliar el ejercicio efectivo de los derechos sociales y el establecimiento de condiciones para igualar las oportunidades de bienestar y mejoramiento de la población en desventaja económica y social.

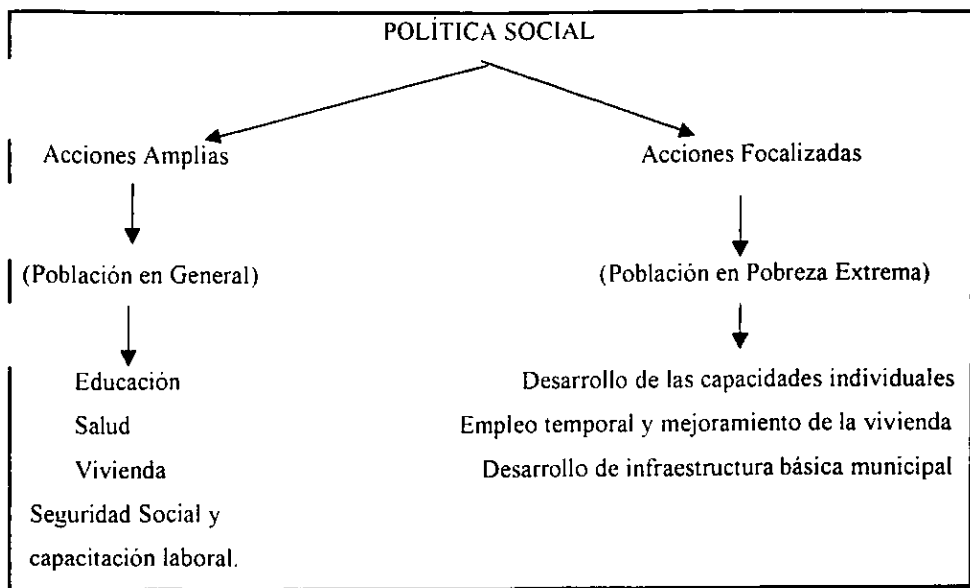
La estrategia de desarrollo social tiene dos grandes vertientes en su aplicación:

La que se refiere a las políticas de acceso universal, que tienen que ver con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda y

la superación de la pobreza extrema, que está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida se definen por situaciones límite que les impide acceder a los beneficios del desarrollo.

El trabajo se enfoca a las acciones focalizadas para la población en pobreza extrema. Sin embargo, también se cuenta con un conjunto de estrategias para lograr ambos objetivos relacionados.

ESQUEMA 1.



Para armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población, se trata incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico. La meta en materia de crecimiento demográfico para el país es alcanzar una tasa de crecimiento natural de 1.75 % en el año 2000 y 1.45% en el año 2005. Esta dinámica demográfica supone tasas globales de fecundidad de 2.4 y 2.1 hijos por mujer, respectivamente. Para ello, se impulsa la planificación familiar y la salud reproductiva que promueva los beneficios que trae consigo el tamaño reducido de la familia; fomentar la participación de la mujer en condiciones de igualdad y contribuir al desarrollo de una sólida cultura demográfica.

Para promover el desarrollo equilibrado de las regiones se encuentra una de las vertientes fundamentales de un nuevo federalismo que armonice las responsabilidades concurrentes de los tres órdenes de gobierno y fortalezca las funciones jurisdiccionales de los estados, con el objeto último de propiciar de manera común el mejoramiento de las

condiciones de vida. La política social gubernamental considera como estratégico el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la participación social y la planeación del desarrollo urbano, la promoción del crecimiento económico de las ciudades y la administración de su crecimiento.

#### **4.2.1. El Programa para superar la pobreza.**

Considerando que el crecimiento económico y la ampliación de las opciones sociales de acceso universal no son suficientes para asegurar que los sectores de la población que presentan dificultades para el desarrollo de sus capacidades básicas realmente vean incrementado sus niveles de bienestar.

La crisis económica de 1995 tiene profundas implicaciones para la estrategia de la presente administración. Con supuestos de un crecimiento del PIB de 3.5% para 1996 y de 5% en los años subsecuentes, el PIB per cápita alcanzado en 1994 sólo se recuperará hacia 1999. Adicionalmente y con los mismos supuestos, el PIB per cápita de 1981 sólo se alcanzará hasta el año 2002.

El Ejecutivo plantea la necesidad de desplegar un esfuerzo especial para atender los factores que son determinantes en la superación del círculo de la pobreza. Estos factores se resumen sobre todo en el desarrollo de capacidades personales básicas tales como la educación, la salud, la alimentación y la capacitación, así como la generación de una infraestructura social básica que permita impulsar una mayor cobertura de servicios básicos como el impulso de proyectos productivos.

A estos factores se le agrega la creación de oportunidades de empleo y desarrollo productivo que brinden una alternativa efectiva para mejorar los ingresos de las familias de menores recursos.

## ESTRATEGIAS.

### *Integralidad y continuidad.*

La integralidad sólo se logrará mediante un amplio esfuerzo de coordinación y complementariedad de acciones en todos los órdenes de gobierno y con la sociedad. Esta coordinación se fundamenta en la continuidad de las acciones durante el ciclo de vida de las personas y en la adopción de una población objetivo común. A través de las acciones de salud se busca asegurar que un niño nazca en condiciones saludables a partir del cuidado a la mujer embarazada y que permanezca en esa condición hasta que se incorpore al sistema educativo. En la siguiente etapa el ciclo de vida, el énfasis se centrará en asegurar la asistencia y el rendimiento escolar, así como el cuidado a la salud y la alimentación. Por último se agregarán acciones de capacitación laboral de mejorar la incorporación de los jóvenes y adultos al mercado de trabajo.

La población objetivo es de 3.39 millones de familias.

### *Descentralización.*

Con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación se procedió a descentralizar el 65% del ramo 26 para la ampliación de la infraestructura básica municipal. (creación del ramo 33).

### *Orientación Especial hacia las regiones de agudo rezago social.*

En coordinación con los gobiernos estatales se han definido 91 regiones prioritarias para focalizar los esfuerzos sectoriales y regionales a favor de 1 396 municipios del país. Esta regionalización será el punto de partida para darle congruencia y unidad a las acciones institucionales.

### *Corresponsabilidad Social y Ciudadana.*

Esta se entiende como el proceso que, al conjugar los esfuerzos de todos los actores involucrados, permite a las personas y grupos más desfavorecidos participar de los beneficios del desarrollo. Aquí es importante precisar que no es ni idóneo ni factible el asumir que esta tarea sea exclusivamente realizada por el Gobierno Federal.

Se impulsará la participación comunitaria y la organización social como tradiciones y activos invaluable que han coadyuvado a superar la pobreza. Asimismo, se establecen canales para la cooperación y la solidaridad ciudadanas a través de distintos instrumentos que garantizan no sólo la participación de los beneficiarios en las tareas de desarrollo social, sino también la transparencia en el uso de los recursos y la priorización de obras por parte de las propias comunidades.

### *Asignación Equitativa de subsidios.*

Los programas alimentarios se reorientarán y fortalecerán con el propósito de que los recursos públicos se destinen a la población que más lo necesita tomando en cuenta los siguientes criterios: la pertinencia de imprimir mayor integralidad a las acciones de salud, educación y alimentación; la necesidad de que los apoyos se otorguen en los periodos esenciales del ciclo de vida; y aumentar la cobertura en las regiones de mayor marginación. Esta estrategia propone la revisión de los subsidios generales y dirigidos, con el propósito de canalizar los recursos públicos a la población en extrema pobreza, sin demérito de que el Estado asigne otros apoyos a la población que resiente problemas derivados de los efectos de la crisis o de la desigualdad social distintos a la pobreza extrema.

### *Promoción del Desarrollo Sustentable.*

Las acciones para aumentar la producción y la productividad en el medio rural se guiarán por los principios de preservar el entorno ecológico y promover el desarrollo

sustentable. Se instrumentarán programas de fomento de la cultura ambiental en las escuelas y centros de trabajo. Asimismo, la construcción de infraestructura básica también se sujetará a criterios de cuidado y preservación del medio ambiente.

## EJES DEL PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA EXTREMA.

### *Desarrollo de la Infraestructura Básica Municipal.*

Esta infraestructura conforma junto con los factores de ingreso, salud, educación, nutrición y condiciones de la vivienda y de productividad, los principales indicadores que determinan el nivel de rezago social existente en una comunidad.

Las prioridades de esta política serán la ejecución de proyectos y acciones de infraestructura básica y el desarrollo de programas especiales con el propósito de fortalecer la dotación de servicios y la ampliación de su cobertura, garantizado su calidad.

A la Federación corresponde el establecimiento y la evaluación de programas y recursos descentralizados que apoyan las tareas que realizan, en sus ámbitos de gobierno, los estados y municipios del país. Los estados y municipios tienen la responsabilidad de ejecutar los programas con base en asignaciones de recursos que privilegien la equidad y la participación social.

Las erogaciones presupuestales del ramo 26, destinadas al combate a la pobreza, son distribuidas entre los estados y municipios de acuerdo a las condiciones de rezago social y a la magnitud de la pobreza. Aplicando una metodología y una fórmula con base en indicadores de bienestar para la asignación de este ramo presupuestal con el fin de dar mayor equidad y transparencia a la distribución. La metodología fue publicada el 5 de enero de 1996 en el Diario Oficial de la Federación junto con la asignación correspondiente a cada entidad federativa.

### *Apoyos complementarios al empleo, la producción y la vivienda.*

La estrategia de superación de la pobreza extrema incluye, además de medidas para elevar las capacidades personales de cada individuo, acciones que incidan en el mejoramiento del entorno económico en que se desenvuelven los grupos sociales de menores ingresos.

Estas acciones apoyarán fundamentalmente a la población mayor de 15 años que se incorpora al mercado laboral y productivo. Las acciones se centran en el uso de recursos financieros asignados con criterios preferenciales y recuperables que permitirán aumentar progresivamente la capacidad de desarrollar mayores programas.

Tanto los programas de apoyo a la producción, empresas sociales, cajas de ahorro y mejoramiento de la vivienda se sustentan en esquemas de crédito a la palabra o financiamiento preferencial que permitan capitalizar a grupos sociales que no tienen acceso a los financiamientos que ofrece el mercado.

Estas políticas son complementarias a las que se realizan en el ámbito de los programas sectoriales, especialmente dirigidas al campo. Estos apoyos adicionales son necesarios ya que las políticas sectoriales tienen una cobertura nacional que requiere reforzarse a nivel de regiones prioritarias y con los sectores que experimentan una condición de pobreza extrema para adecuar los instrumentos a este objetivo y acelerar sus resultados.

El caso de la vivienda, también resulta vital, la vinculación de los programas de apoyo a la producción y de mejoramiento a la vivienda se explica con sólo por las formas de financiamiento, sino también porque los rendimientos derivados del aumento de la producción permitirán destinar mayores recursos al mejoramiento de la vivienda.

Los recursos del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) son los encargados de promover la producción y elevar la productividad entre los sectores más

vulnerables de la población. Mediante este fondo se apoya a los grupos sociales que encuentran dificultades para acceder a fuentes institucionales de financiamiento a la actividad productiva, ya sea porque carecen de garantías o porque la rentabilidad de sus actividades no ofrece la posibilidad de cubrir la carga financiera vinculada al crédito solicitado.

La política de desarrollo social se ha propuesto apoyar la constitución y operación de cajas solidarias como un instrumento de ahorro y autofinanciamiento en manos de la población que ha sido beneficiada con sus recursos públicos para la realización de sus proyectos vinculados con las actividades productivas.

#### *Alimentación, Salud y Educación.*

El apoyo de alimentación y nutrición destinado a niños de escasos recursos, consiste en la dotación de desayunos escolares, otorgamiento de becas, despensas, atención media, dotación de leche.

Se mantiene el subsidio de la tortilla para toda la población, con un costo aproximado de 4 mil millones de pesos. Se continúa con el abastecimiento de productos básicos para más de 28 millones de mexicanos a través de 20 mil tiendas comunitarias.

Se contemplan los problemas a los que se enfrentan los programas alimentarios, principalmente la falta de vinculación entre los esfuerzos alimentarios con las acciones de salud, no se cuenta con un sistema de seguimiento que permita conocer la evolución nutricional de los niños; existe una inequitativa distribución de los apoyos alimentarios que favorece de forma desproporcionada a las grandes ciudades, como la zona metropolitana de la Ciudad de México, aquí, por ejemplo, se distribuye el 53% de la leche LICONSA, en el medio rural de todo el país la cobertura sólo alcanza el 24.4%.



La estrategia alimentaria y nutricional, reconoce la fuerte vinculación entre ella , la salud y la educación, por lo que se plantea cohesionar las diversas estrategias orientadas a estos aspectos de la superación de la pobreza extrema.

## INSTRUMENTOS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA.

El Consejo Ciudadano para el Bienestar. Es el órgano de consulta y participación social para la orientación, evaluación y seguimiento de la política integral de superación de la pobreza extrema. Este Consejo se integrará de manera plural y en él participarán ciudadanos destacados y reconocidos por su interés para encontrar soluciones al reto que presenta el combate a esta situación.

Ley de Coordinación Para el Desarrollo Social. que establezca las bases generales de concurrencia y colaboración entre los tres órdenes de gobierno, la sociedad y sus organizaciones. Con la promulgación de esta Ley se pretende dar sustento a una política de superación a la pobreza de largo plazo. Esta política tendría un sustento jurídico que le concedería al combate a la pobreza extrema un carácter estratégico dentro del conjunto de los programas y acciones que conforman la política social del Estado mexicano.

El Fortalecimiento del Convenio de Desarrollo Social como un instrumento eficaz en materia de coordinación intergubernamental para la distribución de los recursos del Ramo 26. En el convenio, los ejecutivos Federal y Estatal acuerdan impulsar y apoyar la participación del ayuntamiento y las organizaciones ciudadanas en la ejecución de acciones en materia educativa, de salud, vivienda, alimentación y servicios básicos; en el fomento e infraestructura para la producción y en el desarrollo de programas de empleo emergente, con prioridad a la atención de los grupos más desprotegidos de las regiones con mayores rezagos en los indicadores de bienestar.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). que promoverá la planeación el desarrollo social a nivel estatal, entendida ésta como el proceso que

permite generar y expresar los consensos de los actores sociales en torno a políticas, objetivos, metas e instrumentos de la estrategia de desarrollo social. Es la instancia para la coordinación interinstitucional, ya que recoge las propuestas y las iniciativas para desarrollar acciones sectoriales en materia de salud, educación y vivienda que surgen de los propios ayuntamientos.

Los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que es la instancia legalmente reconocida en las entidades federativas para realizar sus tareas de planeación del desarrollo en el ámbito municipal. Dentro de la competencia, se encuentra la coordinación de los programas de desarrollo social y de combate a la pobreza.

Promoción de los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) como las instancias de participación priorizarán su secuencia de ejecución y serán los responsables de realizar las obras. En el Mediano Plazo, estos órganos deberán aportar sus espacios de participación comunitaria al funcionamiento de los COPLADEMUN.

En la medida que los Consejos de Desarrollo Municipal se consoliden como la instancia más apropiada para la atención de las demandas de las comunidades con mayor rezago, sus funciones se vincularán más estrechamente con:

- Promover la participación social
- Recoger e integrar la demanda social, vinculada al desarrollo del municipio para canalizar al COPLADE
- Articular las acciones sectoriales
- Orientar las líneas estratégicas del Ramo 26 a las comunidades de mayor rezago.

#### **4.3. El Programa de Educación, Salud y Alimentación. (PROGRESA).**

##### **Definición.**

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), es una nueva estrategia para combatir la situación de pobreza extrema que afecta a millones de familias.

### *Educación.*

El Progreso proporciona becas para todos los niños de las familias beneficiarias menores de 18 años que cursan el tercer año de primaria al tercero de secundaria. También se realiza transferencias para la adquisición de útiles escolares.

Las becas se incrementan a medida que los niños y jóvenes asisten a grados escolares básicos más elevados. El monto de la beca esta diseñado para que compense el ingreso con el que, de estar trabajando, los niños de distintas edades contribuirían al ingreso de sus familias. Para que los niños no dejen la escuela por el trabajo.

La entrega del apoyo esta basado en el principio de corresponsabilidad, para que reciben los aptos del componente educativo, los padres deben inscribir a sus hijos en la escuela y asegurarse de que asistan regularmente. Si el niño falta sin motivo alguno durante un número predeterminado , no se le otorga la beca de ese mes.

### *Salud.*

Tiene la finalidad de disminuir la frecuencia de las enfermedades entre los miembros de la familia, reducir la morbilidad y la mortalidad infantil y lograr un mejor cuidado preventivo de la salud. Para alcanzar estos objetivos, se han establecido tres estrategias específicas: proporcionar un paquete básico de servicios de salud gratuita; prevenir la mala nutrición infantil mediante el suministro de suplementos alimenticios; así como alentar y mejorar los cuidados preventivos de la salud para las familias, por medio de información y capacitación en la salud, nutrición e higiene.

En promedio, los suplementos suministran un 20% de los requerimientos calóricos y un 100% de micronutrientes necesarios. El uso del apropiado de estos suplementos es reforzado por la supervisión sistemática del crecimiento y desarrollo de los niños, lo que favorece en la identificación temprana de la desnutrición y, al mismo tiempo, permite que

los padres estén informados sobre la evolución de esta importante condición de la salud de sus hijos.

### *Alimentación.*

El Progreso proporciona apoyos monetarios para mejorar el consumo de alimentos, y de esta forma prevenir y reducir la desnutrición de sus miembros, actualmente este apoyo es de 105 pesos mensuales, estos apoyos son actualizados cada seis meses de acuerdo con los cambios del INPC.

Las familias deben cumplir con programa de visitas a las unidades para el cuidado de la salud; este apoyo económico queda así enlazado con este cuidado preventivo, que favorece el contacto entre las familias beneficiarias y los agentes del cuidado médico, que llevan a cabo el seguimiento del desarrollo del estado nutricional de los niños y de la salud de todos los miembros de la familia.

El límite para las familias en cuanto al monto es de 630 pesos mensuales, incluidas las becas educativas.<sup>1</sup>

Todas las transferencias monetarias del Progreso se entregan directamente a la madre de familia o a la persona responsable de la compra de alimentos, del cuidado de la salud de los menores o de la asistencia escolar de los niños.

### **Objetivo.**

Ayudar a eliminar diversos obstáculos que impiden a las familias pobres tener alimentación y atención médica suficientes, además de recibir los beneficios de las capacidades y habilidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada.

Busca que las familias que viven en pobreza extrema puedan satisfacer tres necesidades básicas: educación, salud y alimentación.

**CUADRO 18. COMBATE A LA POBREZA.**

Gasto Federal en Programas de Combate a la Pobreza, por vertiente de atención.

(Millones de Pesos de 1999).

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total</b>	<b>36174,6</b>	<b>36675,3</b>	<b>36120,1</b>	<b>39924,9</b>	<b>44681,4</b>	<b>53656,7</b>
<b>Desarrollo del Capital Humano</b>	<b>17502,9</b>	<b>18561,3</b>	<b>17366,6</b>	<b>19089,1</b>	<b>21473,3</b>	<b>26277,4</b>
<b>PROGRESA</b>			618.3	3964.8	7171.1	9635.0
Programas Alimentarios	9989.1	10455.2	8171.6	6729.6	5595.3	6131.5
Acciones Compensatorias	7513.8	8106.0	8576.7	8394.6	8706.9	10510.9
<b>Desarrollo del Capital Físico</b>	<b>13696.0</b>	<b>12977.3</b>	<b>12840.2</b>	<b>14181,5</b>	<b>15534,9</b>	<b>18543,0</b>
<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)</b>				11027,4	12982,8	14972,6
Desarrollo de Infraestructura social básica en Reg. Margin	840.8	1373.6	1361.3	2172.8	1851.3	3570.4
Otros.	12855.2	11603.7	11478.9	981.3	700.8	
<b>Oportunidades de Ingreso</b>	<b>4975,7</b>	<b>5136,7</b>	<b>5913,2</b>	<b>6654,3</b>	<b>7673,2</b>	<b>8836,3</b>
Programa de Empleo Temporal.	2062.8	2099.8	2749.0	3161.7	3621.1	3997.7
Programas de Apoyos Productivos en Zonas Marginadas.	1760.5	1567.2	1621.8	1750.1	1685.9	
Programas de Apoyos Productivos p/ produc. De bajos ingresos		475.5	617.2	762.0	1272.3	1666.7
Otros.	1152.3	994.2	925.2	980.4	1093.9	3171.6

Fuente: Quinto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, p. 265,

Sexto Informe de Gobierno, EZPL, p. 286

**CUADRO 18 A. COMBATE A LA POBREZA.**

Gasto Federal en Programas de Combate a la Pobreza, por vertiente de atención.

Porcentajes.

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Desarrollo del Capital Humano</b>	<b>48,4</b>	<b>50,6</b>	<b>48,1</b>	<b>47,8</b>	<b>48,1</b>	<b>49,0</b>
<b>PROGRESA</b>			1,7	9,9	16,0	18,0
Programas Alimentarios	27,6	28,5	22,6	16,9	12,5	11,4
Acciones Compensatorias	20,8	22,1	23,7	21,0	19,5	19,6
<b>Desarrollo del Capital Físico</b>	<b>37,9</b>	<b>35,4</b>	<b>35,5</b>	<b>35,5</b>	<b>34,8</b>	<b>34,6</b>
<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)</b>				27,6	29,1	27,9
Desarrollo de Infraestructura social básica en Reg. Margin	2,3	3,7	3,8	5,4	4,1	6,7
Otros.	35,5	31,6	31,8	2,5	1,6	0,0
<b>Oportunidades de Ingreso</b>	<b>13,8</b>	<b>14,0</b>	<b>16,4</b>	<b>16,7</b>	<b>17,2</b>	<b>16,5</b>
Programa de Empleo Temporal.	5,7	5,7	7,6	7,9	8,1	7,5
Programas de Apoyos Productivos en Zonas Marginadas.	4,9	4,3	4,5	4,4	3,8	0,0
Programas de Apoyos Productivos p/ produc. De bajos ingresos		1,3	1,7	1,9	2,8	3,1
Otros.	3,2	2,7	2,6	2,5	2,4	5,9

Fuente: Elaboración propia con datos del Quinto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, p. 265,

Sexto Informe de Gobierno, EZPL, p. 286

## **Dimensión del Programa.**

El Progreso extiende sus beneficios a casi 1.5 millones de familias en más de 33 mil localidades rurales, en un 1 440 municipios de 28 estados, esperando crecer para 1998 a 2 millones de familias.

### *Identificación de los Beneficiarios del Progreso.*

El procedimiento consta de tres pasos:

1. Seleccionar a las localidades donde se instrumentará, de acuerdo con los niveles de marginación de las comunidades, concentrándose en aquellas clasificadas como de alta y muy alta marginación. (ver cuadro 15). El 75% de la población en localidades rurales de menos de 2 500 habitantes se clasifican con un muy alto nivel de marginación. La mayoría de estas localidades son pueblos pequeños con poblaciones de menos de 500 habitantes.
2. Evaluación rigurosa y estandarizada a nivel nacional de sus condiciones socioeconómicas. El proceso de identificación se da a través de un sistema de puntajes, basado en la información recabada sobre las características socioeconómicas de todos los hogares en las comunidades seleccionadas. y
3. Realización de una asamblea comunitaria donde, tras explicar los objetivos y el modo de operación del programa, se llega a un acuerdo que convalida la selección de las familias beneficiarias.

En el cuadro 20 podemos apreciar que las familias beneficiarias del Progreso son casi una cuarta parte de los de la población nacional. La mayor parte de las viviendas de la población beneficiada del Progreso tiene piso de tierra y más de la cuarta parte de la población beneficiaria de 12 años y más es analfabeta y el tamaño de familia en promedio es de caso seis personas.

CUADRO 19. DISTRIBUCIÓN DE LAS LOCALIDADES DE MÉXICO SEGÚN NIVEL DE MARGNACIÓN Y TAMAÑO DE LA LOCALIDAD, 1995.

Concepto	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta	Total
Total de localidades	4.0	6.2	14.6	21.2	54.0	100.0
De 1 a 99 habitantes	47.9	39.0	39.0	47.0	63.6	54.4
De 100 a 499 habitantes	22.3	30.8	36.8	38.0	30.0	32.4
De 500 a 999 habitantes	12.7	15.1	14.4	10.3	4.7	8.3
De 1 000 a 2 499 hab.	16.8	14.8	9.7	4.7	1.7	4.9
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: José Gómez de León "El Progreso y el Bienestar de los Hogares Pobres en México" en Mercado de Valores, Nacional Financiera, octubre de 1998, pág. 23.

CUADRO 20. CARACTERÍSTICAS D LOS HOGARES BENEFICIARIOS DEL PROGRESA.

Características del hogar.	Hogares beneficiados por el progreso	Hogares a Nivel Nacional.
Ingreso per cápita mensual*	187	819
Desviación estándar (promedio)	(225)	(1009)
Ingreso per cápita* (mediana)	141	499
Porcentaje de hogares con agua entubada al interior de la vivienda	4.23%	62.5%
porcentaje de hogares con luz eléctrica	58.5%	95.7%
Porcentaje de población mayores de 12 años analfabetas.	27.7%	11.4%
Porcentaje de hogares con piso de tierra	74.2%	4.36%
Tamaño de familia	5.90	4.58
Desviación estándar	(2.44)	(2.07)

\*En pesos de septiembre de 1998.

Fuente: José Gómez de León "El Progreso y el Bienestar de los Hogares Pobres en México" en Mercado de Valores, Nacional Financiera, octubre de 1998, pág. 23. En base a la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares. ENCASEH-1997.

Como la educación es uno de los principales elementos del Progreso, las estimaciones del impacto del programa varían, y en promedio son del 10% de los ingresos

por año de educación. "Esto implica que un niño que estudia un año adicional de educación puede esperar ganar en promedio 10% más durante el curso de la vida. La diferencia de completar la secundaria en lugar de desertar de la escuela al concluir la primaria significa tres años más de educación, resultaría en salarios a lo largo de la vida 33% más altos. Esto implicaría que una persona que gana en promedio 1000 pesos al mes ganaría 1333 pesos. Si la carrera laboral durara 30 años, el salario adicional que se ganará sería de 120 mil pesos."<sup>2</sup>

#### **4.4. Evaluación General.**

A más de 15 años del ejercicio de un modelo económico centrado en el mercado y la apertura externa, que marco cambios estructurales importantes en México, el resultado hasta el momento es alarmante.

El gobierno ha manifestado abiertamente que el modelo económico llevado en este país no es suficiente para cubrir todos los rezagos que el país tiene en pobreza. El número de mexicanos aumentó 53%, al pasar de 17 millones al inicio de la administración a 26 millones actualmente, cifra dada por el Secretario de Desarrollo Social, Esteban Moctezuma Barragán ante el Congreso de la Unión. Además " la concentración del ingreso se ha recrudecido de tal manera que en algunos estados de la República, mientras el 20% de las familias más de 50% del ingreso, el 20% de las más pobres apenas absorbe 4% de los ingresos corrientes totales de las familias en toda la república"<sup>3</sup>

Oficialmente más del 40% de los mexicanos viven en extrema pobreza, las demandas de las mujeres, los jóvenes, los ancianos de un empleo permanente y bien remunerado, crecen día a día; se estima que existe un déficit de 15 millones de empleos en este país e irán aumentando en la medida que las generaciones vayan creciendo, esto exige la creación de empleos por más de 1 millón anual en 20 años.

---

<sup>2</sup> *Ibidem* página 26.

<sup>3</sup> Acosta Córdova Carlos y Pérez Mónica en Revista Proceso. 26 de Julio de 1998. página 6.



**CUADRO 21. Recursos destinados al Combate a la Pobreza, 1981 - 1999.**

Años	Millones de NS Corrientes	Millones de NS de 1994 <sup>4</sup>	Pesos de 1994 Pércápita	Millones de dólares corrientes.
1981	55.3	10,824.0	162.38	2,256.2
1982	101.9	12,296.4	180.45	1,782.1
1983	84.1	5,130.9	73.66	559.6
1988	860.6	2,175.6	27.96	375.9
1994	9,270	9,270.0	104.06	2,745.2
1996	19,576.9	7,717.1	79.69	2,146.8
1999	21,473.3	7,260.5	73.48	2,249.8

Recursos para combatir la Pobreza de 1983 - 1999 = 24,421.3 Millones de dólares corr.

Pérdida de los Asalariados: 1983 - 1999<sup>5</sup> = 298,448.4 Millones de dólares corrientes.

Fuente: José Luis Calva, El Universal, p. 30, Agosto 25, 2000.

A pesar de que los recursos del Gobierno Federal para el Combate a la Pobreza se han incrementado en términos nominales de 1995 a 1999 (ver cuadro 18 y 21.), los resultados reales de la administración de Ernesto Zedillo distan mucho de lo que se ha anunciado, voy a poner algunos ejemplos representativos de la realidad económica nacional:

- 1) 1 de cada 4 mexicanos viven en extrema pobreza: según Julio Boltvinik, la pobreza aumentó desde 1982 y ahora se encuentran 66 millones de mexicanos en la pobreza<sup>6</sup>, Génaro Aguilar establece que son 72 millones de habitantes en pobreza (ver cuadros 14 y 15, capítulo 2).
- 2) Es de 160 mil 78 millones de dólares la deuda externa mexicana<sup>7</sup>.
- 3) Las obligaciones garantizadas por el gobierno federal representan el 15% del PIB (8.7% Fobaproa - IPAB; 2% FARAC; 3.8% Fideicomisos y Fondos de Fomento; 0.3% Banca de Desarrollo; 0.1% Fameval; 0.1% otros;<sup>8</sup>
- 4) Los ingresos tributarios solo representan el 11.3% del PIB<sup>9</sup>;

<sup>4</sup> Deflactados con el INPC, base 1994.

<sup>5</sup> Pérdida de los asalariados por reducción de su participación en el PIB durante el periodo 1983 - 1999.

<sup>6</sup> Revista Macroeconomía, noviembre 15, 1999

<sup>7</sup> Ver Revista "Proyección Económica 2020" noviembre 1999, página 22.

<sup>8</sup> El Universal, 24 de diciembre de 1999.

- 5) 2/3 de los 38 millones de la PEA están aún subempleados o desempleados<sup>10</sup>;
- 6) De 19 a 21 millones de personas se emplean en la economía informal y sus ingresos oscilan de 1 a 2 salarios mínimos diarios de 34.45 pesos, además de que carecen de prestaciones laborales y seguridad social;
- 7) En los últimos cinco años se ha generado un déficit de 4.7 millones de empleos y un salario mínimo sólo puede cubrir 19.20% de la canasta básica<sup>11</sup>;
- 8) La participación de los salarios en el PIB ha pasado de 45% en 1980 a 25% en 1995.<sup>12</sup>
- 9) El ingreso medio de un habitante del primer mundo es 7 veces mayor al de un mexicano.<sup>13</sup>
- 10) El salario en México ha caído 32% desde la aplicación del TLC.<sup>14</sup>
- 11) El 48% de los ocupados carecen de prestaciones económicas y sociales dentro de las empresas, son alrededor de 17 millones 760 mil trabajadores.<sup>15</sup>
- 12) 55% de los jóvenes en México no estudian preparatoria.<sup>16</sup>
- 13) Casi 60% de la población no ha terminado la primaria.<sup>17</sup>
- 14) En México existen de 4 a 5 científicos por cada 10. 000 habitantes, mientras que en los países desarrollados esta relación es de 60 a 80 científicos por igual número de habitantes, a la ciencia sólo se le destina el 0.35% del PIB.<sup>18</sup>
- 15) Tan solo en un año cayó 18.3% real el crédito bancario. De octubre de 1998 – octubre 1999.<sup>19</sup>
- 16) Los activos de los 100 principales empresarios equivalen a 53% del PIB.<sup>20</sup>
- 17) El PIB Per cápita creció 21% de 1998 a 1999 y ahora es de 4 888.22 dólares per – cápita, no obstante, 28 millones de trabajadores perciben ingresos de hasta dos salarios mínimos.

---

<sup>9</sup> Proceso. 14 de noviembre 1999. Página 48

<sup>10</sup> El universal. 27 de septiembre de 1998. Página 10.

<sup>11</sup> El Universal. 15 noviembre de 1999. Estudio de l Universidad Obrera de México.

<sup>12</sup> Epoca, No. 272. 19 de agosto de 1996. Página 10.

<sup>13</sup> Josué Sáenz. "Quiénes nos han fallado y cómo corregir el mundo". Expansión. 14 agosto 1996 página 212.

<sup>14</sup> La jornada. 7 de Febrero 1997. página 44.

<sup>15</sup> El Financiero. 2 de diciembre de 1999. Página 3 A.

<sup>16</sup> Reforma. 2 noviembre 1998. Página 2ª.

<sup>17</sup> El Financiero. 24 octubre de 1997. Página 48.

<sup>18</sup> Entrevista con René Drucker. EL Universal 17 de diciembre de 1999.

<sup>19</sup> El Financiero. 23 de noviembre de 1999. p. 5.

<sup>20</sup> La Jornada. 23 de Mayo de 1999.

**CUADRO 22. Distribución de la población ocupada por ingreso, 1999.**

<i>Distribución de la población ocupada por ingreso</i>	<i>% de la PEA</i>	<i>Personas</i>
Menos de 1 salario Mínimo.	25.9	10232330
De 1 hasta 2 salarios mínimos	39.8	15723810
Más de 2 hasta 5	24.9	9837260
M'sa de 5	4.1	1619790
No recibe ingresos	5.2	2054370
No especificado	0.1	39510

Fuente: El Universal, 25 de noviembre de 1999.

En contraste, la fortuna de las 11 familias más ricas de México equivale al PIB per capita de 5.3 millones de habitantes<sup>21</sup>

Si sumamos el porcentaje del PEA de menos de 1 salario mínimo (25.9) más los de 1 hasta 2 salarios (39.8) más los que no reciben ingresos (5.2) tenemos un total de 70.9% de Personas Económicamente Activa que no tienen el suficiente dinero para vivir, cumplir sus satisfactores básicos.

Un instrumento antiinflacionario en los últimos años en México ha sido a través de la fijación adelantada de tasas de incremento del salario mínimo iguales a las tasas de incremento del salario mínimo iguales a las tasas de inflación proyectadas, siempre superadas por las tasas de inflación realmente observadas. Esto ha llevado a una degradación de la participación de los salarios en el producto nacional: "De 37.1% del PIB en el periodo de 1970 - 1982, a 30.3% del PIB en el periodo 1983 - 1999, de modo que los asalariados de México tuvieron una pérdida acumulada de 298 448.4 millones de dólares entre 1983 y 1999"<sup>22</sup>

Con los resultados mostrados de pobreza, desigualdad en México en los últimos años, vale la pena hacer un alto para reflexionar si vamos bien o por lo menos hacer la

<sup>21</sup> El universal, 25 de noviembre de 1999.

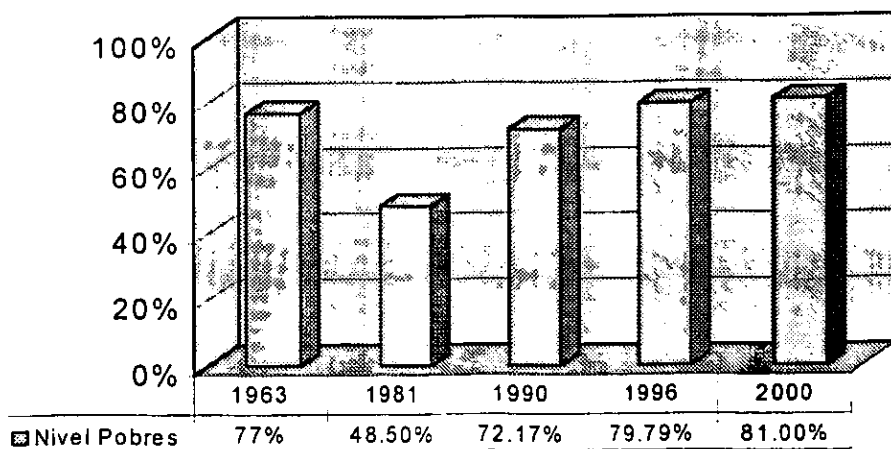
<sup>22</sup> José Luis Calva, El universal, 25 de Agosto 2000, p. 30

pregunta ¿Qué ha pasado en los últimos años con el modelo económico de México? ¿Hacia donde nos va a llevar?.

Para responder a estas preguntas es necesario hacer una revisión histórica de lo que ha sucedido en la aplicación de los Modelos Económicos de México. Tomando la conceptualización otorgada por varios especialistas en especial José Luis Calva, con lo que se ha llamado la etapa del Modelo de la Revolución Mexicana y el Modelo Neoliberal (ver cuadro 23).

De acuerdo con Julio Boltvinik, la proporción de mexicanos pobres disminuyó de 77% en 1963 a 48.5% en 1981, magnitudes que coinciden con las estimadas por el Programa Nacional de Solidaridad, según el cual la proporción de mexicanos pobres disminuyó de 76.9% en 1960 a 45% en 1981, pero los avances se han revertido en el Modelo Neoliberal regresandola nuevamente a niveles de más del 70% de la población pobre.

**Gráfico 15. Porcentaje de Pobres en México, 1963 - 2000**



Fuente: Elaboración propia con datos de Julio Boltvinik y de Génaro Aguilar.

Nota: Para el año 2000 se usa información de la ENIGH 1996 (ver cuadro 15 y 15.1)

**CUADRO 23. INDICADORES ECONÓMICOS POR SEXENIOS.**

Sexenios.	Inflación. TMCA de variación del INPC	Crec. Sexenal del PIB	Balance Fiscal Operacional % del PIB	Producto Interno Bruto Por habitante		Inversión Bruta Fija Por habitante		Sal. Min. reales promedios nacionales ponderados		Millones de Dólares Constantes de 1988	
				Crecimiento sexenal	Tasas de crec. Anual	Crecimiento sexenal	Tasas de crec. Anual	Crecimiento sexenal	Tasas de crec. Anual	Balanza de Cta. Corriente	Balanza Comercial
<b>MODELO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA</b>											
1935 - 1940	5,21	30,10	-0,14	17,37	2,70	n.d.	n.d.	22,94	3,50	594,01	3970,05
1941 - 1946	14,33	42,90	-0,48	21,40	3,28	116,53	13,74	-39,40	-8,01	35,85	-1348,09
1947 - 1952	9,73	39,86	-0,25	18,07	2,81	24,12	3,67	14,53	2,29	-1771,34	-3494,30
1953 - 1958	5,43	44,85	-0,08	20,76	3,19	11,38	1,81	28,17	4,22	-5762,12	-6082,02
1959 - 1964	2,47	47,51	-0,53	22,02	3,37	37,40	5,44	56,32	7,73	-7516,86	-7215,30
1965 - 1970	2,57	48,75	-1,38	22,57	3,45	39,52	5,71	31,71	4,70	-14068,90	-12290,98
1971 - 1976	12,65	43,12	-3,52	19,42	3,00	25,08	3,80	22,86	3,49	-34764,24	-31132,66
1977 - 1982	29,41	43,11	-4,82	21,38	3,28	21,81	3,34	-28,82	-5,51	-59225,74	-13586,22
Variación acumulada del modelo (%)				340,42		1022,10		96,91			
Crecimiento medio del modelo (%)				20,36	3,14	41,26	5,78	8,84	1,42		
<b>MODELO NEOLIBERAL</b>											
1983 - 1988	90,46	1,09	-0,82	-11,41	-2,00	-32,77	-6,40	-46,63	-9,94	13142,83	49060,87
1989 - 1994	16,72	25,81	0,98	9,81	1,57	35,71	5,22	-20,00	-3,65	-88932,55	-68561,84
1995 - 1999	24,22	14,39	-3,01	3,13	0,62	5,22	1,02	-30,09	-6,91	-29820,88	-30929,86
Variación acumulada del modelo (%)				0,32		-4,00		-70,15			
Crecimiento medio del modelo (%)				0,11	0,02	-1,35	-0,24	-33,17	-6,86		

Fuente: José Luis Calva, El Universal, Viernes 16 y 13 de Junio del año 2000.

Después de haberse incrementado la pobreza de forma drámatica después de la crisis de 1982, se creó la Secretaría de Desarrollo Social, sin embargo, expresa José Luis Calva " los costos sociales del modelo económico neoliberal son gigantescos, mientras que los fondos federales a combatir la pobreza son relativamente insignificantes: mientras la pérdida acumulada por los trabajadores asalariados, a causa de la reducción de su participación en el PIB alcanzó la descomunal cifra de 298, 448.4 millones de dólares, los fondos públicos destinados a compensar estos costos sociales alcanzaron apenas la cifra acumulada de 24, 421.3 millones de dólares durante el periodo 1983 - 1999". (Ver cuadro 21).

La realidad es que por mucho que crezcan los presupuestos de combate a la pobreza, bajo este modelo económico llamado Neoliberal, nunca serán suficientes para contrarrestar los costos sociales inherentes a este modelo económico.

Los programas neoliberales de cambio estructural, ajuste y estabilización económica apegados a las indicaciones del Fondo Monetario Internacional, resumidas en el llamado "Consenso de Washington"<sup>23</sup> y aplicados desde 1983 hasta la fecha, significaron un viraje radical en la estrategia económica sobre la cual se había fincado el desarrollo mexicano durante los cincuenta años previos.

En el cuadro 23 se exponen los principales indicadores de los sexenios a lo largo de este siglo en México. Desde los años treinta, fundamentalmente a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, el desarrollo económico mexicano (que alcanzó una tasa de crecimiento anual medio de 6.1% entre 1935 y 1982, y trajo consigo un mejoramiento significativo en las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos) se había sustentado en una economía de mercado con un relevante intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, excepto en los años setenta.

También fue regulador del comercio exterior y de los mercados de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar

social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. Todo esto basado en la ideología económica y social de la Revolución Mexicana, plasmada en la Constitución de 1917, se le asignó al Estado estas funciones desechando la ideología liberal del *Laissez - Faire, laissez passer*.

Sin embargo, a partir de 1983, la estrategia económica neoliberal, sustentada en la ideología ortodoxa que atribuye al Estado la causa de los males económicos, se orientó a restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de la asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado.

La reducción de la injerencia del Estado en la economía comprendió la liberación de precios internos, la apertura comercial externa, la liberalización de los flujos de inversión extranjera, la liberalización de los mercados financieros, la privatización de la mayoría de las empresas estatales y de algunos servicios de infraestructura pública y el achicamiento del papel del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico sectorial y desarrollo social.

El cuadro 23 es muy claro al respecto, entre 1935 y 1982, el PIB por habitante creció 340.4% con una tasa promedio anual de 3.1%; la IBF por persona creció 1 022.1% con una tasa promedio anual de 5.8% y el poder adquisitivo de los trabajadores creció 96.9%. En cambio bajo el modelo neoliberal el PIB per cápita apenas creció 0.32% entre 1983 y 1999, a una tasa promedio de sólo 0.02% anual; la IBF per cápita se redujo 4%, al decrecer a una tasa promedio de 0.24% anual; y los salarios mínimos perdieron 70.2% su poder adquisitivo.

---

<sup>23</sup> Para conocer más, ver el libro de René Villareal. *Hacia una nueva economía de Mercado, Institucional y Participativa*. Editorial Castillo 1999

En lo que corresponde al Presidente Ernesto Zedillo tan solo en los primeros cinco años de gobierno el Bienestar para las familias mexicanas quedó muy alejado de la realidad: Disminución del 30.1% en el poder adquisitivo de los salarios; Crecimiento anual del PIB per cápita de sólo 0.6% e Incremento anual del 1% de la IBF per cápita.

Por otra parte y para malestar de futuras generaciones de mexicanos, tenemos que para el año 2020 seremos más de 130 millones de habitantes, 70% estarán viviendo en centros urbanos, con una PEA de 75 millones de trabajadores, el PIB Per-capita deberá ser 5.1 veces mayor al valor actual, para lo cual el PIB deberá crecer en este lapso a una tasa real promedio de 7.9% anual, el PIB agropecuario deberá crecer a 9.7% promedio anual y el PIB industrial a un promedio de 10.2% anual real, que significa pasar de su participación en el PIB nacional de 25% a 40%, el gasto en investigación y desarrollo deberá quintuplicarse en este lapso al pasar del 0.4% del PIB actual al un mínimo de 2% en el año 2020; la escolaridad promedio nacional deberá aumentar de a 15 años y el ahorro interno deberá llegar a 35% del ingreso nacional, para lograr invertir un 30% del ingreso nacional como mínimo.<sup>24</sup> Las micro, pequeñas y medianas empresas deberán de generar más del 80% de los nuevos empleos necesarios, además aumentar su participación en las exportaciones del 4% actual a un mínimo de 25% en los próximos 20 años.

De 1991 a 1999 México tuvo una tasa promedio anual de crecimiento del PIB de 3.1, al paso que vamos no alcanzaríamos a cubrir las necesidades de un pueblo ávido de soluciones para su vida cotidiana. Es importante para este sexenio sentar las bases para un crecimiento sostenido, plantear las condiciones macroeconomicas adecuadas para el desarrollo industrial y empresarial que permita generar el número de empleos requeridos, necesitamos una verdadera Política Industrial. En este punto, la micro, pequeña y mediana empresa juegan un papel primordial en el éxito del empleo en México.

No podemos vencer a la pobreza si no atacamos el problema de fondo: el empleo. A su vez es prioritario una política de desarrollo regional que permita integrar a las regiones,

---

<sup>24</sup> CONCAMIN. Estrategia Industrial para México al Año 2020.



hacer más eficaces las políticas de obra pública y darle un mayor dinamismo al mercado interno.

En el aspecto financiero es necesaria una revisión a la política fiscal y monetaria, que no logran darle impulso al sistema financiero que cada vez más contrae el crédito y no da oxígeno al universo empresarial micro, pequeño de México que representan el 99.8% de los establecimientos productivos y la clase empresarial mexicana, el 75.5% del empleo y del mercado interno potencial y el 61.1% de la producción nacional.

Por consiguiente, la plena incorporación de los mexicanos al desarrollo económico, sólo es factible a través del despliegue de instrumentos eficientes de manera estructural, y sin lugar a duda en materia de política económica.

**CUADRO 24. Instrumentos Macroeconómicos y Estructurales para México.**

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
Política Agropecuaria	Política Industrial	Política de Financiamiento del Desarrollo
Agricultura	Política Comercio Exterior	Política Fiscal
Ganadería	Política Comercio Interior	Política Monetaria
Fruticultura	Política de comunicaciones y transportes	Política de Crédito
Avicultura	Política de obras públicas	Política de Deuda Pública, Interna y Externa
Apicultura	Política de Desarrollo Regional	Política de capitales del exterior, IED, IEI, Transferencias.
Silvicultura	Política de Empleo, Salarios y distribución del ingreso	
Política Pesquera	Política Social (educación, salud, alimentación, etc.)	
Política Minera	Política de Vivienda	
Política Energética y combustibles		
Política de Turismo		

Desde mi punto de vista, las políticas podemos clasificarlas en 3 grupos:

1. Las que desarrollan las potencialidades geográficas, de recursos naturales, la riqueza de la nación.

2. Las que ayudan a transformar, a darle mayor valor agregado en un carácter sistémico a las primeras.
3. Las que sirven para financiar a los otros dos grupos.

Destacan, la **Política Industrial** que comprende la promoción activa de la agroindustria, las manufacturas, etcétera, orientada a la generación de suficientes empleos dignos para las nuevas generaciones y para absorber paulatinamente a los hoy excluidos, promoviendo, la articulación interna y la reducción de las desigualdades en el desarrollo de los distintos eslabones de las cadenas productivas.

A su vez las políticas públicas deben estar bien orientadas al mejoramiento de la distribución familiar del ingreso, incluyendo una política salarial activa tendiente al reparto equitativo del ingreso nacional disponible entre los factores de la producción.

Además una estrategia integral de formación de recursos humanos que comprenda desde la nutrición y la atención a la salud, hasta la educación formal, la capacitación laboral y la transferencia de tecnología.

Es indispensable realizar **políticas de desarrollo regional** que incrementen las oportunidades de empleo, ingreso y bienestar en las regiones más rezagadas, para lo cual las políticas públicas sobre agricultura, manufactura, turística e infraestructura deben contemplar el ámbito regional en su diseño y

Se necesita ver el problema y la solución desde un punto de vista sistémico, buscar incrementar la **competitividad sistémica** y se necesita verlo desde 4 ámbitos distintos:

1. *Ambito de cada empresa (micronivel)*. Calidad total, relaciones laborales, comercialización, mercadotecnia, servicio, etc.
2. *Ambito Regional y Sectorial (Mesonivel)*. Fomento tecnológico, desarrollo de la infraestructura, fomento a la exportación, políticas selectivas a instituciones de fomento, formación profesional, regulación ambiental, desarrollo de las cadenas productivas.

3. *Ambito Macroeconómico (Macronivel)*. Política cambiaria, política monetaria, política de competencia, contexto económico político y jurídico estable, política fiscal, política comercial entre otras.
4. *Ambito Cultural (Metanivel)*. Valores socio-culturales, Patrones de organización, social, económica y política, gobernabilidad, consensos sociales capacidad para formular visiones y proyectos estratégicos, cohesión social.

Volviendo al tema esencial de este trabajo, "combatir la pobreza", en el documento denominado "Estrategia de Asistencia del Banco Mundial para México" (Country Assistance Strategy) se sugiere la importancia de descentralizar los recursos de combate a la pobreza, reformar y privatizar el sistema de pensiones, flexibilizar el mercado laboral y eliminar los subsidios generalizados en materia alimentaria. "El complemento lógico de esta propuesta es la liberalización de los precios de los productos básicos y la focalización de los recursos y los subsidios exclusivamente en la población de extrema pobreza"<sup>25</sup>

Dice el documento del Banco Mundial en relación a los préstamos otorgados " las inversiones del proyecto serán orientadas a las zonas rurales más pobres de los ocho estados. Los objetivos serán logrados a través de:

- los tipos de proyectos financiados (por ejemplo, proyectos pequeños y baratos de agua potable, caminos de terracería y aulas escolares),
- implementación por los grupos comunitarios,
- pago de peones para rehabilitar los caminos rurales y mantener las obras generando empleos en zonas pobres y
- distribución de los recursos por medio de una fórmula convenida entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco "<sup>26</sup>

Dice la ex - presidenta de la comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados que en el artículo 16 del decreto de Egresos de la Federación se estableció que los recursos del

---

<sup>25</sup> Robles Rosario "La propuesta zedillista en lo social: la no política". En Economía Informa No. 247. Mayo de 1996. Página 12.

<sup>26</sup> Ibidem. página 12.

ramo 26, que tan sólo representan el 2.8% del total y el 0.5% del PIB, se destruirían entre las entidades de acuerdo con una fórmula basada en indicadores de pobreza, y que algo similar tendría que hacerse entre los gobiernos estatales y los municipios.

Hay que reconocer que con la fórmula se han beneficiado los estados más pobres, pero en lo que se refiere a la distribución estatal, los objetivos de dirigir los recursos hacia las zonas más pobres no se están cumpliendo. Por el contrario, en la mayoría de los estados los principales municipios beneficiados son los que corresponden a las capitales o a las grandes ciudades.

De acuerdo con información de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, 31 capitales concentran el 8% del total de los recursos del ramo 26, mientras que los 31 municipios más pobres y de mayor marginación de cada una de las entidades apenas abarcan el 2.5% de dichos recursos.

La mayor pobreza se concentra en las regiones indígenas y sin embargo estas no fueron beneficiadas en una proporción significativa. Si consideramos los 550 municipios del país con una población indígena de 70 a 100% sólo concentran 16.7% del total de los recursos de combate a la pobreza. Lo mismo sucede con los 341 municipios de mayor marginación. A ellos les correspondió solamente 11.5% del ramo 26.<sup>27</sup>

Adolfo Chávez, al referirse a la gran desnutrición de las zonas rurales del país manifiesta que la política del gobierno sobre la base de los lineamientos del Banco Mundial con estrategias equivocadas para las condiciones del país, como es el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual focaliza subsidios a los pobres extremos en un esquema de manipulación política similar a la que registró el Pronasol. "Es muy probable que el problema de desnutrición (el primer y más evidente revelador de la pobreza) se mantenga por varios años", pues no hay posibilidades para impulsar una estrategia nacional de seguridad alimentaria ya que contradiría a las políticas actuales de globalización impuestas por convenios firmados y programas de ajuste, por los

---

<sup>27</sup> Ibidem. página 13

compromisos de la deuda pública, principalmente. Además la "focalización de subsidios a pobres extremos es algo que no funciona en México porque aquí no son individuos y familias las que están pobres y desnutridas, sino son comunidades completas."<sup>28</sup>

El costo social se refleja fundamentalmente en la falta de empleos permanentes, para satisfacer la demanda generada por el rezago acumulado de muchos años de crisis y por el incremento natural de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, una de las responsabilidades centrales en el ejercicio del gasto público es compensar ese costo mediante la política social. Mediante los programas sociales como Liconsa, Fidelist o Diconsa, los programas de combate a la pobreza y la descentralización.

Sin embargo, después de 1995 los recursos presupuestales destinados a estos programas se han deteriorado en términos reales, a pesar de lo cual siguen cumpliendo con eficacia sus tareas. La crisis presupuestal de 1998, vuelve a dañar los programas de manera particular la tortilla y la leche, en sentido contrario a lo planteado en el PND.

En 1997, Liconsa atendió a cinco millones 400 mil beneficiarios. Para 1998, se aprobó un presupuesto para atender a 5 millones de personas. Después de los recortes presupuestales y el avance del Progesa, terminará atendiendo a un promedio de 4 millones 700 mil beneficiarios.<sup>29</sup>

"El problema de nuestro país es la desigualdad, así como la ubicación en los umbrales de la pobreza extrema de muchos millones de mexicanos, particularmente en zonas rurales y principalmente indígenas. Por ello la otra vertiente para fortalecer la política social nacional, es la de crear una ley para el desarrollo social, que sea resultado de las leyes locales y apoyar los programas de descentralización de recursos hacia las entidades y los municipios"<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> El Financiero, 16 de octubre de 1998, página 14.

<sup>29</sup> David Colmenares Páramo " El gasto y los programas sociales: no hay recetas" EL FINANCIERO. 3 de Julio de 1998

<sup>30</sup> Ibidem.

## **CAPITULO 5**

### **REFORMA Y RAMO 33**

#### **5.1. ¿ Qué es el Ramo 33?**

Son la aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, ya que en este último se consideraron asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que hasta 1997 correspondieron al Fondo de Desarrollo Social Municipal y a la asignación de Prioridades Estatales.

Los Estados y los Municipios son los responsables del ejercicio del gasto del Ramo 33 y de las acciones realizadas, así como de reportar a los Congresos Estatales los resultados alcanzados.

#### **5.2. Antecedentes del Ramo 33.**

En México el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza cobra impulso en 1990, cuando el gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo de 23% de los recursos del ramo 26, denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional".

Para 1994 el porcentaje descentralizado del ramo 26 aumentó a 25%; en 1995 a 50% y en 1996, 1997 el 65%. Es importante recordar que hasta 1995 los criterios empleados por el gobierno federal para asignar recursos a las entidades federativas eran formalmente discrecionales y centralistas. Desde la S.P.P y después en Sedesol se determinaba cuánto, dónde, y en qué deberían gastar los estados y los municipios para combatir la pobreza.

En 1996 y 97 el gobierno federal distribuyó a los estados los recursos del ramo 26 mediante una fórmula matemática que ponderó indicadores demográficos y de marginación

para medir la pobreza, buscando conciliar la insuficiencia de ingresos de los hogares con algunas necesidades básicas crecientes y no atendidas.

Se acordó que los gobiernos estatales distribuyeran 65% de los recursos del Convenio de Desarrollo Social a los municipios adaptando la fórmula nacional a las condiciones particulares de cada entidad, lo que naturalmente implicó una gran diversidad de esquemas para la asignación presupuestal.

En la exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal para 1998, en el capítulo referente al Impulso al Bienestar Social, se establece que, de ser aprobada la propuesta de creación del Ramo 33, se profundizaría en la correcta distribución de estos recursos hacia aquellos municipios con mayores índices de marginación, al mismo tiempo que se fortalecería la capacidad de ejecución de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de estos recursos. Las entidades y municipios tendrían mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos en concomitancia, se reducirían las responsabilidades del gobierno federal en esos ámbitos.

Con la creación del ramo 33, dos de sus 7 fondos destinan recursos para combatir el rezago social y la pobreza extrema: El Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS), 88% etiquetado directamente a los municipios y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.

Con este ramo se transfieren recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la federación había trasladado a éstos con anterioridad, por la vía de convenios (educación y salud), así como las responsabilidades que a partir de las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal asumen los estados (asistencia social y construcción de espacios).

**CUADRO 25. PARTICIPACIONES TOTALES: Factores de Distribución, 1988 - 1998.**

Porcentajes.

Estados	1988	1990	1994	1996	1998	Diferencias 1990 - 1998	
						Valor	%
<b>Centro.</b>							
D.F.	20,22	19,75	14,23	14,88	12,94	-6,81	-34,50
Hidalgo	1,41	1,47	1,90	1,81	1,94	0,47	31,69
Edo. Méx.	9,57	9,13	10,47	10,66	11,22	2,09	22,90
Morelos	1,20	1,33	1,51	1,52	1,55	0,22	16,19
Puebla	2,76	2,84	3,80	3,79	3,82	0,98	34,46
Querétaro	1,21	1,27	1,46	1,49	1,55	0,28	22,15
Tlaxcala	0,85	0,90	1,07	1,01	1,08	0,18	20,20
<b>Golfo</b>							
Tabasco	6,57	6,20	4,69	4,37	5,16	-0,87	-14,30
Veracruz	5,91	6,04	6,32	6,35	6,41	0,37	6,18
<b>Noreste</b>							
Nuevo León	5,20	4,84	4,28	4,35	4,23	-0,61	-12,66
Tamaulipas	2,71	2,72	2,58	2,93	2,69	-0,03	-1,28
<b>Noroeste</b>							
B. Calif.	2,95	3,17	2,93	2,73	2,74	-0,43	-13,48
B. Calif. Sur	0,65	0,70	0,63	0,62	0,64	-0,06	-8,67
Nayarit	0,94	1,04	1,13	1,06	1,10	0,05	4,84
Sinaloa	2,82	2,82	2,62	2,49	2,55	-0,27	-9,60
Sonora	3,47	3,60	3,07	2,98	3,06	-0,54	-14,94
<b>Norte</b>							
Coahuila	2,39	2,37	2,30	2,34	2,33	-0,04	-1,71
Chihuahua	2,61	2,74	2,81	2,74	2,88	0,14	5,08
Durango	1,25	1,31	1,50	1,43	1,45	0,14	10,86
S.L. P.	1,55	1,59	1,95	1,88	1,96	0,37	23,18
Zacatecas	1,18	1,22	1,38	1,34	1,36	0,15	11,98
<b>Occidente</b>							
Aguascalientes	0,93	1,00	1,10	1,09	1,12	0,12	12,48
Colima	0,68	0,72	0,76	0,73	0,75	0,03	4,14
Guanajuato	2,84	2,87	3,80	3,74	3,73	0,87	30,26
Jalisco	5,47	5,45	5,75	6,09	5,84	0,39	7,17
Michoacán.	2,06	2,16	3,05	3,01	3,05	0,89	40,93
<b>Penín. Yucatán</b>							
Campeche	1,12	1,13	1,23	1,14	1,20	0,07	6,00
Quintana Roo	0,65	0,70	0,79	0,88	0,91	0,21	30,33
Yucatán	1,30	1,36	1,58	1,52	1,57	0,22	15,92
<b>Sur</b>							
Chiapas	4,07	4,12	3,92	3,91	4,00	-0,12	-2,80
Guerrero	1,73	1,85	2,48	2,37	2,49	0,64	34,85
Oaxaca	1,70	1,78	2,90	2,73	2,69	0,91	51,21

Fuente: David Colmenares Páramo, Retos del Federalismo Fiscal, Comercio Exterior, mayo de 1999, p. 424.



CUADRO 26. RAMO 33 Y COMBATE A LA POBREZA.

	Ramo 33. Aportaciones Miles de pesos 1998	%	Recursos Ejercidos Para el Combate a la pobreza 1998 Miles de pesos.	%
<b>Noroeste</b>	<b>10.997.149,97</b>	<b>10,3</b>	<b>210.753,0</b>	<b>6,0</b>
Baja California Nte.	2.724.989.03	2,6	18.797,0	0,5
Baja California Sur.	1.003.954.69	0,9	11.017,0	0,3
Sonora	2.781.229.68	2,6	92.213,0	2,6
Sinaloa	2.851.732.60	2,7	36.289,0	1,0
Nayarit	1.635.243.97	1,5	52.437,0	1,5
<b>Norte</b>	<b>13.820.622,60</b>	<b>12,9</b>	<b>426.030,0</b>	<b>12,2</b>
Chihuahua	3.194.263,95	3,0	118.200,0	3,4
Coahuila	2.862.180.72	2,7	89.415,0	2,6
Durango	2.412.005.13	2,3	105.771,0	3,0
San Luis Potosi	3.195.433.15	3,0	67.366,0	1,9
Zacatecas	2.156.739.65	2,0	55.278,0	1,6
<b>Noreste</b>	<b>7.247.116,62</b>	<b>6,8</b>	<b>87.439,0</b>	<b>2,5</b>
Nuevo León	3.589.476.83	3,4	36.728,0	1,1
Tamaulipas	3.657.639.79	3,4	50.711,0	1,5
<b>Occidente</b>	<b>17.443.342,86</b>	<b>16,3</b>	<b>243.868,0</b>	<b>7,0</b>
Aguascalientes	1.397.719.12	1,3	18.099,0	0,5
Colima	1.000.255.87	0,9	20.339,0	0,6
Guanajuato	4.305.412.87	4,0	57.408,0	1,6
Jalisco	5.602.645.47	5,2	41.393,0	1,2
Michoacán	5.137.309.53	4,8	106.629,0	3,1
<b>Centro</b>	<b>24.813.374,75</b>	<b>23,2</b>	<b>402.196,0</b>	<b>11,5</b>
Distrito Federal	1.906.701.90	1,8		
Hidalgo	3.416.478.94	3,2	101.461,0	2,9
México	9.451.359.97	8,9	52.117,0	1,5
Morelos	1.961.643.14	1,8	38.706,0	1,1
Puebla	4.841.532.17	4,5	94.577,0	2,7
Queretaro	1.771.714.88	1,7	62.876,0	1,8
Tlaxcala	1.463.943.75	1,4	52.459,0	1,5
<b>Sur</b>	<b>16.589.337,44</b>	<b>15,5</b>	<b>815.972,0</b>	<b>23,4</b>
Guerrero	5.444.991.57	5,1	178.729,0	5,1
Oaxaca	5.278.259.54	4,9	265.456,0	7,6
Chiapas	5.866.086.33	5,5	371.787,0	10,7
<b>Golfo</b>	<b>10.898.754,09</b>	<b>10,2</b>	<b>81.826,0</b>	<b>2,3</b>
Tabasco	2.609.464.40	2,4	25.937,0	0,7
Veracruz	8.289.289.69	7,8	55.889,0	1,6
<b>Península de Yucatán.</b>	<b>4.972.900,50</b>	<b>4,7</b>	<b>191.333,0</b>	<b>5,5</b>
Campeche	1.426.631.53	1,3	97.478,0	2,8
Quintana Roo	1.372.534.84	1,3	19.615,0	0,6
Yucatán.	2.173.734.13	2,0	74.840,0	2,1
<b>Nivel Central</b>			<b>1.015.362,0</b>	<b>29,1</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>106.782.598,83</b>	<b>100</b>	<b>3.485.379,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: 4to. Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce de León. 1998

1. Los montos del ramo 33 se refieren a las aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios Modificado al 15/7/98.

2. Los datos totales de recursos ejercidos para el Combate a la Pobreza son del presupuesto modificado autorizado.

La reducción del presupuesto se origina por la creación del Ramo 33 - Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, ya que en este último se consideraron asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social que hasta 1997 correspondieron al Fondo de Desarrollo Municipal y la asignación de Prioridades Estatales. Cabe señalar que los Estados y los Municipios son responsables de la ejecución de toda la inversión en acciones relacionadas así como de reportar a los Congresos Estatales los resultados alcanzados.

CUADRO 27. RECURSOS EJERCIDOS PARA EL COMBATE A LA POBREZA 1988-1998  
GASTOS TOTALES POR REGION.

Miles de pesos.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Noroeste</b>	<b>121.641</b>	<b>220.901</b>	<b>351.631</b>	<b>476.507</b>	<b>691.227</b>	<b>869.537</b>	<b>902.716</b>	<b>952.151</b>	<b>1.089.961</b>	<b>1.126.062</b>	<b>537.353</b>
Baja California Nte	21 751	56 457	103 323	86 529	102 177	159 643	146 635	162 604	175 509	191 753	18 797
Baja California S	13 007	18 784	33 271	53 556	67 669	91 849	88 160	111 403	120 554	139 172	11 017
Sonora	45 114	66 720	98 605	138 799	260 555	346 127	364 685	357 881	378 794	360 733	92 213
Sinaloa	24 901	40 016	70 237	132 551	154 713	168 343	178 434	181 915	234 067	246 980	362 889
Nayarit	16 868	38 924	46 195	65 072	106 113	103 575	124 802	138 348	181 037	187 424	52 437
<b>Norte</b>	<b>91.254</b>	<b>212.080</b>	<b>472.630</b>	<b>786.591</b>	<b>945.568</b>	<b>1.051.027</b>	<b>1.039.995</b>	<b>1.206.286</b>	<b>1.639.803</b>	<b>1.709.279</b>	<b>436.030</b>
Chihuahua	22.161	62.762	106.547	172.698	228 741	245 798	247 487	270.223	332.260	337.329	118 200
Coahuila	15.994	45.546	93.801	200.805	274 968	280.897	276 574	311 796	361 702	379.969	89 415
Durango	20.102	31.834	116 510	145 000	164 067	155.720	164 742	181.749	282.501	274 181	105 771
San Luis Potosí	11.495	25.405	56 996	108 484	130.183	215.821	208.833	255.363	353.847	405 328	67 366
Zacatecas	21.502	46 533	98 776	159 604	147.609	152.791	142.359	187.155	309 493	312 472	55.278
<b>Noreste</b>	<b>49.503</b>	<b>144.696</b>	<b>186.038</b>	<b>255.067</b>	<b>339.740</b>	<b>368.392</b>	<b>460.812</b>	<b>552.368</b>	<b>619.801</b>	<b>559.209</b>	<b>87.439</b>
Nuevo León	33.040	114 545	130 065	134 594	213 818	199 399	212 926	287 411	325 881	286 931	36 728
Tamaulipas	16.463	30 151	55 973	120 473	125 922	168 993	247 886	264 957	293 920	272 278	50 711
<b>Occidente</b>	<b>122.920</b>	<b>205.174</b>	<b>402.518</b>	<b>622.596</b>	<b>940.040</b>	<b>1.022.133</b>	<b>1.237.389</b>	<b>1.276.419</b>	<b>1.510.876</b>	<b>1.693.604</b>	<b>243.868</b>
Aguascalientes	15 440	22 481	47 932	65 197	75 071	137 414	147 174	157 852	169 110	156 594	18 099
Colima	20 314	30 172	43 913	52.509	76 775	95 420	102.074	121 255	125 376	156 076	20 339
Guanajuato	13 062	23.097	78.828	117 833	174 800	139 317	238 692	227 041	348 009	428 848	57 408
Jalisco	45 646	58 047	99 671	155 840	199 013	243 009	272 720	287 806	327 079	364 957	41 393
Michoacán	28 458	71.377	132 174	231 217	414 381	406 973	476 729	482 465	541 302	587 129	106 629
<b>Centro</b>	<b>137.901</b>	<b>227.633</b>	<b>572.090</b>	<b>787.650</b>	<b>1.054.639</b>	<b>1.305.752</b>	<b>1.524.806</b>	<b>1.688.477</b>	<b>2.114.838</b>	<b>2.268.775</b>	<b>402.196</b>
Distrito Federal											
Hidalgo	22 304	36 894	94 443	146 557	215 359	274 470	339 402	362 638	468 931	427 722	101 461
México	34.459	65 849	207 019	270 726	324 689	386 503	418 040	454 946	537 558	589 570	52 117
Morelos	12.518	24 277	65.436	93 868	129.771	144.237	146 856	163 269	178 284	185 914	38 706
Puebla	31.832	41 337	93.624	136 173	204 955	239 965	314 524	338 837	443 052	549 620	94 577
Quéretaro	20 473	24 725	46 403	61 121	73 571	136 469	159.263	200.046	250 901	272 800	62 876
Tlaxcala	16.315	34 551	65 165	79 205	106 294	124 108	146 721	168 741	236 112	243 149	52 459
<b>Sur</b>	<b>129.842</b>	<b>260.802</b>	<b>602.063</b>	<b>951.275</b>	<b>1.239.194</b>	<b>1.265.081</b>	<b>1.846.762</b>	<b>2.092.348</b>	<b>2.597.387</b>	<b>3.099.571</b>	<b>815.972</b>
Oaxaca	31 443	63 759	120 593	241 715	350 620	409 544	628 328	656 529	849 607	945 625	178 729
Oaxaca	50.860	101 297	245.304	338 194	446 747	460.089	612.000	720.492	875 214	982 018	265.456
Chiapas	47.539	95.746	236.166	371.366	441.827	395.448	606.434	715.327	872.566	1.171.928	371.787
<b>Golfo</b>	<b>58.020</b>	<b>91.391</b>	<b>111.851</b>	<b>222.867</b>	<b>340.916</b>	<b>624.477</b>	<b>629.696</b>	<b>557.996</b>	<b>888.664</b>	<b>1.000.892</b>	<b>81.826</b>
Tlaxasco	10 518	15 085	24 372	54 494	89 816	323.735	267 227	233 687	275 595	268 109	25 937
Veracruz	47 502	76 306	87 479	168 373	251 100	300 742	362 469	324 309	613 069	732 783	55 889

	1988	1989	1990	1991	1992	19963	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Península de Yucat</b>	<b>116.839</b>	<b>170.356</b>	<b>292.698</b>	<b>458.080</b>	<b>640.012</b>	<b>610.556</b>	<b>558.920</b>	<b>649.639</b>	<b>758.467</b>	<b>837.511</b>	<b>191.933</b>
Campeche	17 453	36 158	66 743	102 342	150 752	166 619	161 547	211 017	253 101	293 376	97 478
Quintana Roo	15 464	27 002	48 101	78 240	112 583	120 436	134 652	160 185	168 570	175 148	19 615
Yucatán.	83.922	107 196	177 854	277 498	376 677	323 501	262 721	278 437	336 796	368 987	74 840
<b>Nivel Central</b>	<b>32.930</b>	<b>107 011</b>	<b>285 909</b>	<b>625 186</b>	<b>800 763</b>	<b>1.039 016</b>	<b>1 068 876</b>	<b>1 027.041</b>	<b>894.290</b>	<b>1 018 606</b>	<b>1 015 362</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>860.550</b>	<b>1.640.041</b>	<b>3.277.409</b>	<b>5.185.822</b>	<b>6.992.099</b>	<b>8.528.971</b>	<b>9.269.972</b>	<b>10.002.725</b>	<b>12.114.087</b>	<b>13.313.609</b>	<b>3.485.379</b>

FUENTE: Itio. Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1998

NOTA: De 1988 a 1997 los datos mostrados se refieren a los recursos ejercidos a través del Ramo 26, y a los montos canalizados de este Ramo a otras dependencias; excluye en 1988 las transferencias al DDF. En los años 1986-1988 se denominó Desarrollo Regional, de 1989 a 1995, Solidaridad y Desarrollo Regional. A partir de 1996 se refiere a acciones para superar la pobreza.

En 1997 se reestructura la orientación del gasto en el Ramo 26 a través de dos fondos. Para 1998 desaparecen los Fondos, manejándose los recursos del Ramo a través de proyectos autorizados.

\*\*\*Para 1988 Presupuesto Modificado Autorizado. La reducción del presupuesto se origina por la creación del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, ya que en este último se consideraron asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que hasta 1997 correspondieron al Fondo de Desarrollo Municipal y a la asignación de prioridades estatales. Los Estados y los Municipios son responsables del ejercicio del gasto del Ramo 33 y de las acciones realizadas.

CUADRO 27a. RECURSOS EJERCIDOS PARA EL COMBATE A LA POBREZA 1988-1998.

GASTOS TOTALES POR REGION.

Porcentajes.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Noroeste</b>	<b>14,1</b>	<b>13,5</b>	<b>10,7</b>	<b>9,2</b>	<b>9,9</b>	<b>10,2</b>	<b>9,7</b>	<b>9,5</b>	<b>9,0</b>	<b>8,5</b>	<b>15,4</b>
Baja California Nte.	17,9	25,6	29,4	18,2	14,8	18,4	16,2	17,1	16,1	17,0	3,5
Baja California Sur.	10,7	8,5	9,5	11,2	9,8	10,6	9,8	11,7	11,1	12,4	2,1
Sonora	37,1	30,2	28,0	29,1	37,7	39,8	40,4	37,6	34,8	32,0	17,2
Sinaloa	20,5	18,1	20,0	27,8	22,4	19,4	19,8	19,1	21,5	21,9	67,5
Nayarit	13,9	17,6	13,1	13,7	15,4	11,9	13,8	14,5	16,6	16,6	9,8
<b>Norte</b>	<b>10,6</b>	<b>12,9</b>	<b>14,4</b>	<b>15,2</b>	<b>13,5</b>	<b>12,3</b>	<b>11,2</b>	<b>12,1</b>	<b>13,5</b>	<b>12,8</b>	<b>12,5</b>
Chihuahua	24,3	29,6	22,5	22,0	24,2	23,4	23,8	22,4	20,3	19,7	27,1
Coahuila	17,5	21,5	19,8	25,5	29,1	26,7	26,6	25,8	22,1	22,2	20,5
Durango	22,0	15,0	24,7	18,4	17,4	14,8	15,8	15,1	17,2	16,0	24,3
San Luis Potosí	12,6	12,0	12,1	13,8	13,8	20,5	20,1	21,2	21,6	23,7	15,4
Zacatecas	23,6	21,9	20,9	20,3	15,6	14,5	13,7	15,5	18,9	18,3	12,7
<b>Noreste</b>	<b>5,8</b>	<b>8,8</b>	<b>5,7</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>	<b>5,5</b>	<b>5,1</b>	<b>4,2</b>	<b>2,5</b>
Nuevo León	66,7	79,2	69,9	52,8	62,9	54,1	46,2	52,0	52,6	51,3	42,0
Tamaulipas	33,3	20,8	30,1	47,2	37,1	45,9	53,8	48,0	47,4	48,7	58,0
<b>Centro-Occidente</b>	<b>14,3</b>	<b>12,5</b>	<b>12,3</b>	<b>12,0</b>	<b>13,4</b>	<b>12,0</b>	<b>13,3</b>	<b>12,8</b>	<b>12,5</b>	<b>12,7</b>	<b>7,0</b>
Aguascalientes	12,6	11,0	11,9	10,5	8,0	13,4	11,9	12,4	11,2	9,2	7,4
Colima	16,5	14,7	10,9	8,4	8,2	9,3	8,2	9,5	8,3	9,2	8,3
Guanajuato	10,6	11,3	19,6	18,9	18,6	13,6	19,3	17,8	23,0	25,3	23,5
Jalisco	37,1	28,3	24,8	25,0	21,2	23,8	22,0	22,5	21,6	21,5	17,0
Michoacán	23,2	34,8	32,8	37,1	44,1	39,8	38,5	37,8	35,8	34,7	43,7
<b>Centro-Este</b>	<b>16,0</b>	<b>13,9</b>	<b>17,5</b>	<b>15,2</b>	<b>15,1</b>	<b>15,3</b>	<b>16,4</b>	<b>16,9</b>	<b>17,5</b>	<b>17,0</b>	<b>11,5</b>
Distrito Federal											
Hidalgo	16,2	16,2	16,5	18,6	20,4	21,0	22,3	21,5	22,2	18,9	25,2
México	25,0	28,9	36,2	34,4	30,8	29,6	27,4	26,9	25,4	26,0	13,0
Morelos	9,1	10,7	11,4	11,9	12,3	11,0	9,6	9,7	8,4	8,2	9,6
Puebla	23,1	18,2	16,4	17,3	19,4	18,4	20,6	20,1	20,9	24,2	23,5
Queretaro	14,8	10,9	8,1	7,8	7,0	10,5	10,4	11,8	11,9	12,0	15,6
Tlaxcala	11,8	15,2	11,4	10,1	10,1	9,5	9,6	10,0	11,2	10,7	13,0
<b>Sur</b>	<b>15,1</b>	<b>15,9</b>	<b>18,4</b>	<b>18,3</b>	<b>17,7</b>	<b>14,8</b>	<b>19,9</b>	<b>20,9</b>	<b>21,4</b>	<b>23,3</b>	<b>23,4</b>
Guerrero	24,2	24,4	20,0	25,4	28,3	32,4	34,0	31,4	32,7	30,5	21,9
Oaxaca	39,2	38,8	40,7	35,6	36,1	36,4	33,1	34,4	33,7	31,7	32,5
Chiapas	36,6	36,7	39,2	39,0	35,7	31,3	32,8	34,2	33,6	37,8	45,6
<b>Oriente</b>	<b>6,7</b>	<b>5,6</b>	<b>3,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,9</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>	<b>5,6</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>2,3</b>
Tabasco	18,1	16,5	21,8	24,5	26,3	51,8	42,4	41,9	31,0	26,8	31,7
Veracruz	81,9	83,5	78,2	75,5	73,7	48,2	57,6	58,1	69,0	73,2	68,3

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Península de Yucatán.</b>	<b>13,6</b>	<b>10,4</b>	<b>8,9</b>	<b>8,8</b>	<b>9,2</b>	<b>7,2</b>	<b>6,0</b>	<b>6,5</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	<b>5,5</b>
Campeche	14,9	21,2	22,8	22,3	23,6	27,3	28,9	32,5	33,4	35,0	50,8
Quintana Roo	13,2	15,9	16,4	17,1	17,6	19,7	24,1	24,7	22,2	20,9	10,2
Yucatán.	71,8	62,9	60,8	60,6	58,9	53,0	47,0	42,9	44,4	44,1	39,0
<b>Nivel Central</b>	<b>3,8</b>	<b>6,5</b>	<b>8,7</b>	<b>12,1</b>	<b>11,5</b>	<b>12,2</b>	<b>11,5</b>	<b>10,3</b>	<b>7,4</b>	<b>7,7</b>	<b>29,1</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Ito. Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce de León. 1998

NOTA: Los porcentajes son en relación al cuadro B

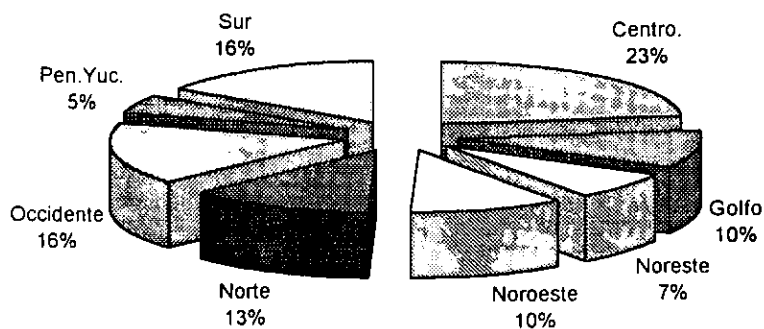
- ( ) porcentajes de las regiones son en consideración al total nacional (La participación dentro del gasto nacional total)
- ( ) porcentajes de cada uno de los Estados son en relación a su participación en el Gasto Total Regional.

**CUADRO 28. DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS FEDERALES DE LOS RAMOS 26 Y 33  
PARA EL COMBATE A LA POBREZA.**  
(millones de pesos a precios corrientes)

	TOTAL				RAMO 26				RAMO 33 (FAIS)			
	1998	%	1999	%	1998	%	1999	%	1998	%	1999	%
<b>NACIONAL</b>	<b>13861,0</b>	<b>100,0</b>	<b>18035,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3457,6</b>	<b>100,0</b>	<b>4102,2</b>	<b>100,0</b>	<b>10403,4</b>	<b>100,0</b>	<b>13933,6</b>	<b>100,0</b>
<b>Centro.</b>	<b>3645,6</b>	<b>26,6</b>	<b>4986,6</b>	<b>27,6</b>	<b>1372,9</b>	<b>39,7</b>	<b>1877,8</b>	<b>45,8</b>	<b>2272,7</b>	<b>21,8</b>	<b>3108,8</b>	<b>22,3</b>
D.F.	983,2	7,2	1425,0	7,9	983,2	28,4	1425,0	34,7				
Hidalgo	452,1	3,3	593,8	3,3	96,1	2,8	111,9	2,7	356,0	3,4	481,9	3,5
Edo. Méx.	730,6	5,3	1077,2	6,0	33,7	1,0	53,3	1,3	696,9	6,7	1023,9	7,3
Morelos	210,6	1,5	218,1	1,2	48,1	1,4	43,8	1,1	162,5	1,6	174,3	1,3
Puebla	787,0	5,8	1132,2	6,3	90,9	2,6	109,6	2,7	696,1	6,7	1022,6	7,3
Querétaro	254,2	1,9	313,6	1,7	50,7	1,5	74,1	1,8	203,5	2,0	239,5	1,7
Tlaxcala	227,9	1,7	226,7	1,3	70,2	2,0	60,1	1,5	157,7	1,5	166,6	1,2
<b>Golfo</b>	<b>1343,7</b>	<b>9,8</b>	<b>1910,6</b>	<b>10,6</b>	<b>89,4</b>	<b>2,6</b>	<b>84,4</b>	<b>2,1</b>	<b>1254,3</b>	<b>12,1</b>	<b>1826,2</b>	<b>13,1</b>
Tabasco	305,4	2,2	380,2	2,1	31,0	0,9	28,0	0,7	274,4	2,6	352,2	2,5
Veracruz	1038,3	7,6	1530,4	8,5	58,4	1,7	56,4	1,4	979,9	9,4	1474,0	10,6
<b>Noreste</b>	<b>528,4</b>	<b>3,9</b>	<b>619,1</b>	<b>3,4</b>	<b>86,3</b>	<b>2,5</b>	<b>84,4</b>	<b>2,1</b>	<b>442,1</b>	<b>4,2</b>	<b>534,7</b>	<b>3,8</b>
Nuevo León	243,2	1,8	275,2	1,5	32,7	0,9	24,6	0,6	210,5	2,0	250,6	1,8
Tamaulipas	285,2	2,1	343,9	1,9	53,6	1,6	59,8	1,5	231,6	2,2	284,1	2,0
<b>Noroeste</b>	<b>985,7</b>	<b>7,2</b>	<b>1056,9</b>	<b>5,9</b>	<b>237,5</b>	<b>6,9</b>	<b>287,9</b>	<b>7,0</b>	<b>748,2</b>	<b>7,2</b>	<b>769,0</b>	<b>5,5</b>
B. Calif.	157,4	1,2	160,8	0,9	24,7	0,7	33,9	0,8	132,7	1,3	126,9	0,9
B. Calif. Sur	125,0	0,9	103,2	0,6	23,9	0,7	26,6	0,6	101,1	1,0	76,6	0,5
Nayarit	195,9	1,4	220,0	1,2	43,0	1,2	61,1	1,5	152,9	1,5	158,9	1,1
Sinaloa	253,1	1,9	274,6	1,5	55,9	1,6	45,1	1,1	197,2	1,9	229,5	1,6
Sonora	254,3	1,9	298,3	1,7	90,0	2,6	121,2	3,0	164,3	1,6	177,1	1,3
<b>Norte</b>	<b>1612,3</b>	<b>11,8</b>	<b>1955,9</b>	<b>10,8</b>	<b>420,7</b>	<b>12,2</b>	<b>481,9</b>	<b>11,7</b>	<b>1191,6</b>	<b>11,5</b>	<b>1444,0</b>	<b>10,4</b>
Coahuila	291,0	2,1	275,8	1,5	126,3	3,7	98,0	2,4	164,7	1,6	177,8	1,3
Chihuahua	330,9	2,4	403,6	2,2	109,8	3,2	136,2	3,3	221,1	2,1	237,4	1,7
Durango	271,5	2,0	341,6	1,9	56,6	1,6	84,1	2,1	214,9	2,1	257,5	1,8
S.L. P.	425,2	3,1	571,3	3,2	73,0	2,1	95,4	2,3	352,2	3,4	475,9	3,4
Zacatecas	293,7	2,1	363,6	2,0	55,0	1,6	68,2	1,7	238,7	2,3	295,4	2,1
<b>Occidente</b>	<b>1846,6</b>	<b>13,5</b>	<b>2360,7</b>	<b>13,1</b>	<b>208,4</b>	<b>6,0</b>	<b>285,6</b>	<b>7,0</b>	<b>1638,2</b>	<b>15,7</b>	<b>2184,0</b>	<b>15,7</b>
Aguascalientes	143,3	1,0	12,5	0,1	21,3	0,6	11,7	0,3	122,0	1,2	109,8	0,8
Colima	138,6	1,0	116,1	0,6	30,1	0,9	27,8	0,7	108,5	1,0	88,3	0,6
Guanajuato	550,6	4,0	766,3	4,2	57,2	1,7	65,8	1,6	493,4	4,7	700,4	5,0
Jalisco	431,4	3,2	593,8	3,3	39,7	1,1	55,2	1,3	391,7	3,8	538,6	3,9
Michoacán.	582,7	4,3	872,0	4,8	60,1	1,7	125,1	3,0	522,6	5,0	746,9	5,4
<b>Penin. Yucatán</b>	<b>820,0</b>	<b>6,0</b>	<b>948,2</b>	<b>5,3</b>	<b>202,8</b>	<b>5,9</b>	<b>219,2</b>	<b>5,3</b>	<b>617,2</b>	<b>5,9</b>	<b>729,0</b>	<b>5,2</b>
Campeche	276,5	2,0	308,6	1,7	100,9	2,9	113,6	2,8	175,6	1,7	195,0	1,4
Quintana Roo	180,8	1,3	165,1	0,9	36,4	1,1	19,6	0,5	144,4	1,4	145,5	1,0
Yucatán	362,7	2,7	474,5	2,6	65,5	1,9	86,0	2,1	297,2	2,9	388,5	2,8
<b>Sur</b>	<b>3078,6</b>	<b>22,5</b>	<b>4088,6</b>	<b>22,7</b>	<b>839,6</b>	<b>24,3</b>	<b>780,9</b>	<b>19,0</b>	<b>2239,0</b>	<b>21,5</b>	<b>3307,7</b>	<b>23,7</b>
Chiapas	1224,0	8,9	1511,4	8,4	420,3	12,2	317,6	7,7	803,7	7,7	1193,8	8,6
Guerrero	914,0	6,7	1291,4	7,2	177,9	5,1	205,1	5,0	736,1	7,1	1086,3	7,8
Oaxaca	940,6	6,9	1285,8	7,1	241,4	7,0	258,2	6,3	699,2	6,7	1027,6	7,4

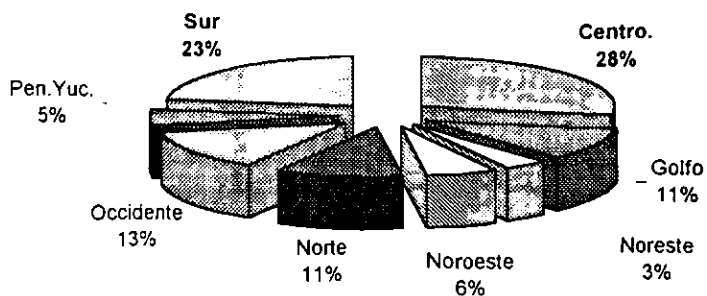
Fuente: Quinto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León. P. 274.

**Gráfica 16. Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, 1998.**



FUENTE: CUARTO INFORME DE GOBIERNO, ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.

**Gráfica 17. Distribución de los Recursos Federales de los Ramos 26 y 33 para el combate a la pobreza. 1999**



FUENTE: SEXTO INFORME DE GOBIERNO, ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.

### CUADRO 29. Aportaciones Federales para Entidades y Municipios 1998-2000 (Ramo 33).

miles de pesos

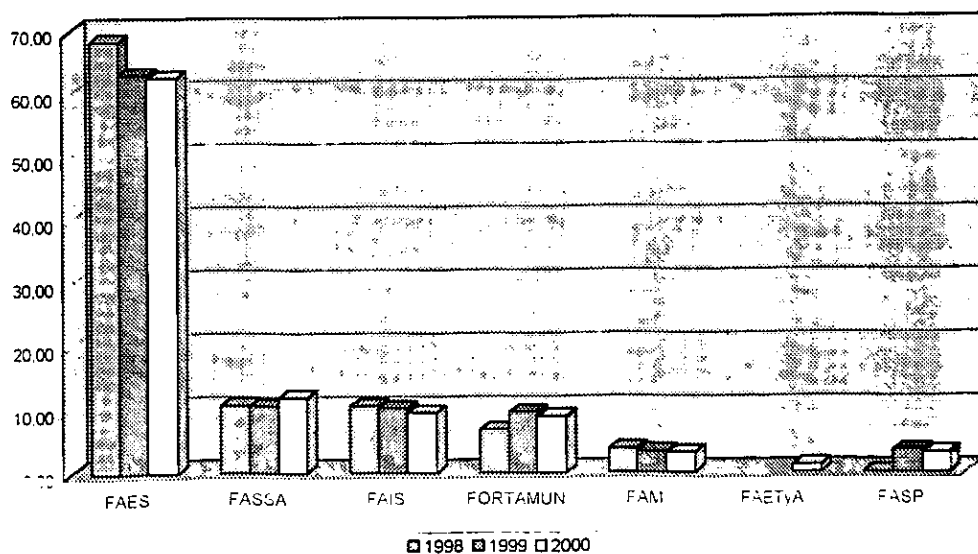
Fondos	1998		1999		2000		Variación	
	Total	%	Total	%	Total	%	Abs.	%
<b>Total</b>	<b>98849598.40</b>	<b>100.00</b>	<b>137214659.52</b>	<b>100.00</b>	<b>168957303.65</b>	<b>100.00</b>	<b>70107705.25</b>	<b>70.92</b>
1. Fondo de Aportaciones Para la Educación Básica Normal (FAES)	67512647.00	68.30	86480575.19	63.03	105652544.70	62.53	38139897.70	56.49
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	10546151.40	10.67	14466100.00	10.54	20022700.00	11.85	9476548.60	89.85
3. Fondo para la Infraestructura Social. (FAIS).	10403400.00	10.52	13933617.50	10.15	15989722.50	9.46	5586322.50	53.70
a) FISE (estatal).	1261100.00	1.28	1688745.28	1.23	1937954.36	1.15	676854.36	53.67
b) FISM (municipal)	9142300.00	9.25	12244872.22	8.92	14051768.13	8.32	4909468.13	53.70
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal. (FORTAMUN).	6732100.00	6.81	13097602.50	9.55	15030339.15	8.90	8298239.15	123.25
5. Fondo de Aportaciones Múltiples. (FAM).	3655300.00	3.70	4536764.33	3.31	5206253.64	3.08	1550953.64	42.43
a) Asistencia Social.			2069243.61	1.51				
b) Infraestructura educativa.			2467520.72	1.80				
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.					1885743.66	1.12	1885743.66	100.00
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F.			4700000.00	3.43	5170000.00	3.06	5170000.00	100.00

Fuente: David Colmenares Páramo, El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas, (Ramo 33).

Página 191,

SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, Resumen Programático Económico Financiero.

Gráfica 18. Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, 1998 - 2000





**Cuadro 30. Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 1998.**  
Fondos III y IV (Principales Beneficiarios).

Aportaciones Totales			Aportaciones FAIS			Aportaciones FORTAMUN		
Entidad	Monto	%	Entidad	Monto	%	Entidad	Monto	%
México	8.840.406.213	8,9	Veracruz	979.933.440	9,4	México	864.640.900	12,8
Veracruz	7.777.964.628	7,9	Chiapas	803.718.561	7,7	D.F.	626.918.800	9,3
Chiapas	5.472.765.097	5,5	Guerrero	736.091.257	7,1	Veracruz	497.555.800	7,4
Jalisco	5.223.332.829	5,3	Oaxaca	699.207.682	6,7	Jalisco	442.452.300	6,6
Guerrero	5.047.190.007	5,1	México	696.870.515	6,7	Puebla	341.512.400	5,1
Subtotal	32.361.658.774	32,7	Subtotal	3.915.821.455	37,6	Subtotal	2.773.080.200	41,2
Total	98.849.588.400	100,0	Total	10.403.400.000	100,0	Total	6.732.100.000	100,0

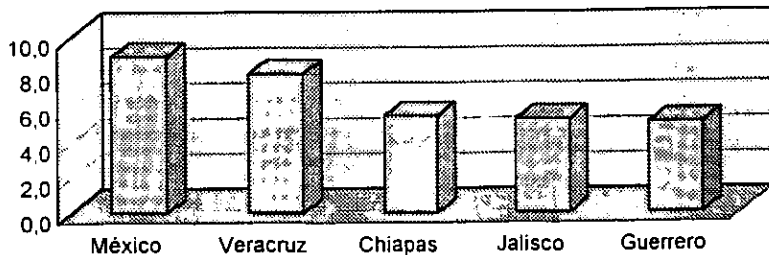
Fuente: David Colmenares Páramo, El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas. (Ramo 33).  
Página 193.

**Cuadro 31. Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 1999.**  
Fondos III y IV (Principales Beneficiarios).

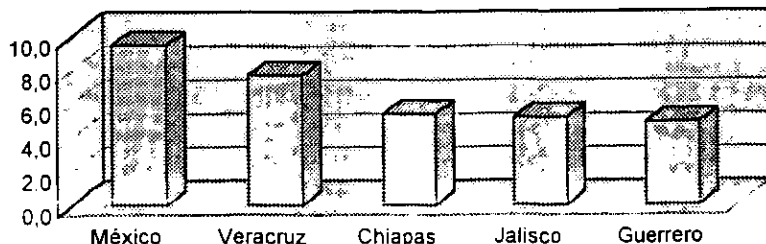
Aportaciones Totales			Aportaciones FAIS			Aportaciones FORTAMUN		
Entidad	Monto	%	Entidad	Monto	%	Entidad	Monto	%
México	13.043.324.588	9,5	Veracruz	1.474.014.181	10,6	México	1.854.936.356	14,2
Veracruz	10.554.173.546	7,7	Chiapas	1.193.820.975	8,6	Veracruz	1.067.419.342	8,2
Chiapas	7.379.510.366	5,4	Guerrero	1.086.289.132	7,8	Jalisco	949.204.334	7,3
Jalisco	7.064.413.298	5,2	Oaxaca	1.027.641.833	7,4	Puebla	732.655.376	5,6
Guerrero	6.772.617.945	4,9	México	1.023.925.580	7,4	Guanajuato	698.148.986	5,3
Subtotal	44.814.039.743	32,7	Subtotal	5.805.691.701	41,7	Subtotal	5.302.364.394	40,5
Total	137.214.659.524	100,0	Total	13.933.617.503	100,0	Total	13.097.602.496	100,0

Fuente: David Colmenares Páramo, El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas. (Ramo 33).  
Página 193.

**Gráfico. 19 Aportaciones Totales, RAMO 33 (Principales Beneficiarios), 1998**



**Gráfico. 20. Aportaciones Totales, Ramo 33, (Principales Beneficiarios), 1999**



En el artículo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 1998 se establece las erogaciones previstas para el ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Pero en el PEF de 1997 no existía este rubro, y sus fondos se encontraban plasmados, entre otros, en el artículo 17, en el que se refiere al ramo 26 (superación de la pobreza). Éste consta del Fondo de Desarrollo Municipal y del Fondo de Desarrollo Regional y del Empleo.

Este ramo a través del tiempo ha cambiado de nombre. Primero se relacionaba con gastos de inversiones públicas o con el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales. Posteriormente se le denominó Promoción Regional y después Superación de la Pobreza. En 1988 – 1994 se denominó Solidaridad y Desarrollo Regional.

Hacia fines de 1997 los estados, con las transferencias condicionadas, (los recursos desconcentrados del ramo 26 para la superación de la pobreza, los de educación básica, los del sector salud, más las transferencias no condicionadas: las participaciones) ejercían más de la mitad del presupuesto, con el pero de que la mitad del mismo se daba en condiciones de normatividad y fiscalización centralizada. En este caso las entidades realizan tareas a nombre y por encargo del orden federal, aunque se matiza hablando de "recursos locales" por razones políticas y promoviendo convenios de coordinación entre la SECODAM y las contralorías estatales y los órganos legislativos. Pero los recursos son federales.

En diciembre de 1997, con la discusión del paquete fiscal para 1998, la Secretaría de Hacienda planteó la creación del Ramo 33, que integra en un solo ramo presupuestal tres fondos de aportaciones, y el Congreso de la Unión agregó dos, siendo recursos nuevos los del fondo IV, de apoyo a municipios y el D. F (para 1999 sólo para municipios [FORTAMUN]), con un equivalente al 1.5% de la recaudación participable (2.35% para 1999). Esta integración de los fondos en un ramo presupuestal, el 33, dio origen también al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Ramo 33 integra e institucionaliza conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de descentralización, que estaban dispersos en diversos

ramos del presupuesto de egresos, y que erróneamente se incluyeron en la Ley de Coordinación Fiscal. De hecho, con el Ramo 33, para 1998 y 1999, únicamente hay recursos adicionales para los municipios y el Distrito Federal en el fondo IV, los cuales equivalen en el primer año al 1.5% de la recaudación federal participable y 2.35% para 1999, cuando se excluye al D. F. Después de una discusión intensa, porque en el proyecto del PEF se planteaba el mismo 1.5% de 1998, con el fin de destinar el 1 % adicional comprometido para 1999 al fondo VII de seguridad.

Los recursos del Fondo I, de Aportaciones Para la Educación Básica y Normal, representan la mayor parte de las transferencias del ramo 33, con el 68.3% en 1998 y 63.0% en 1999. En el caso del Fondo III, de Aportaciones para la Infraestructura Social, para 1998 y 1999, los recursos ascendieron al 10.5 y 10.1%, respectivamente. Los recursos del Fondo IV, de Transferencias para el Fortalecimiento Municipal, representaron en 1998 el 6.8% y en 1999 el 9.5%, debido al incremento del equivalente de la recaudación participable (véase el cuadro 23).

Sin embargo, en la discusión pública casi toda la controversia se ha dado en torno a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fondo III), que estaban ubicados hasta 1997 en el Ramo 26, por su monto, la fórmula de distribución de estados a municipios, las ministraciones y la naturaleza de los mismos. Es común entre los políticos que se confundan con las participaciones en impuestos federales, recursos cuya distribución se realiza de acuerdo con una fórmula de distribución con un fuerte contenido de equidad, vigente desde 1991, debido a que fue impulsada por los estados. (David Colmenares)

Los recursos del Ramo 33 siguen siendo recursos federales condicionados; por ello el centro condiciona su distribución a los estados, y éstos la condicionan a los municipios. Sin embargo la confusión de los propios legisladores al aprobar esta reforma los ha llevado a actuar en consecuencia, esto es confundidos, en torno a la naturaleza del Ramo 33. Evidentemente se trata de recursos federales condicionados. Para 1998 se condicionó la fórmula que fue elaborada por la SHCP y así la aprobaron los diputados. Éste es un punto central: con el Ramo 33 la fórmula del fondo III es única: la

aprobada por el Congreso Federal y las estatales tienen que ser 'iguales', ya no 'similares', como en 1996 y 1997.

Con el cambio unilateral de la fórmula estatal se modificó bruscamente la asignación de recursos a los municipios, por lo que en Puebla hubo municipios perdedores; de ahí el problema de la Ley Bartlett en relación con la fórmula estatal. En Oaxaca el 56.5% de los municipios -más de 300- recibieron en 1998 menos recursos que en la distribución por la fórmula 'similar' de 1997. Por ello el gobierno estatal tuvo un déficit de casi 30 millones de pesos, para compensar a 222 municipios de marginación alta y muy alta y 100 de media o baja. En 1999 también se requirieron recursos adicionales para compensar a los municipios perdedores respecto a la fórmula.

Los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios deben estar fuera del ámbito de la Ley de Coordinación Fiscal, mientras no sean transferencias no condicionadas, como las participaciones, las cuales sí son recursos totalmente estatales. El Ramo 33 es un parche en la Ley de Coordinación Fiscal. Por ello deben estar en otra ley o en la Ley de Coordinación para el Desarrollo Social.

En relación con la distribución de los recursos del Ramo 33, la información consolidada nos demuestra que son cinco entidades las que reciben la mayor parte de los mismos. En 1998 obtuvieron 32.7%: Estado de México (8.9%), Veracruz (7.9), Jalisco (5.3), Chiapas (5.5) y Guerrero (5.1). Donde existe distorsión es en el Fondo IV, ya que en éste el Estado de México recibió el 12.8%, -el Distrito Federal 9.3, Veracruz 7.4, Jalisco 6.6 y Puebla 5.1 (esto es el 41.2%) (véase el cuadro 2). Del total, en 1999, obtienen el 32.7%: Estado de México (9.5), Veracruz (7.7), Chiapas (5.4), Jalisco (5.2) y Guerrero (4.9). La concentración en el Fondo IV (FORTAMUN) es mayor, con el 40.5%, aunque menor a la de 1998, por la exclusión del D. F.; son Estado de México (14.2%), Veracruz (8.2), Jalisco (7.3), Puebla (5.6) y Guanajuato (5.3) (véase el cuadro 25).

Ahora en la Ley de Coordinación Fiscal se encuentran las reglas por las cuales los estados y municipios pueden tener acceso a los recursos del ramo 33. En esta Ley se faculta

a la SHCP para distribuir esos recursos. Sólo en algunos casos deberá coordinarse con la secretaría del sector a que se destinen. En cuanto a la inspección y vigilancia de esos recursos la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) está facultada por el mismo presupuesto.

Por lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal sigue disponiendo del presupuesto discrecionalmente (**transferencias condicionadas**). Al no contar con reglas claras sobre la inspección y vigilancia de esos recursos, la Secodam se convierte en una supersecretaría facultada legalmente para imponer sus condiciones; con esto sobrepasa sus facultades como auxiliar del Poder Ejecutivo Federal y, de acuerdo con el PEF, se convierte en un poder revisor de los actos de los estados y municipios, aunque la Ley de Coordinación Fiscal establece que la vigilancia e inspección de estas aportaciones la realicen las contralorías de los estados.

Resumiendo, la descentralización de recursos a los municipios inició en 1994 cuando se transfirió el 25% del ramo 26; para 1995, el monto descentralizado fue de 50% y para los dos años siguientes se alcanzó el 65%, es decir la totalidad del llamado *Fondo de Desarrollo Municipal (FDSM)*.

La Sedesol fue afinando en esos tres años la lógica de distribución de esos recursos hacia los estados, en 1997 la Cámara de Diputados aceptó esta lógica al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998.

A partir de entonces, se crea una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los estados y municipios, las *aportaciones*, y se creó el Fondo de aportaciones para infraestructura social (FAIS).

- **Ramo 26.**

Hasta 1998 la instrumentación del ramo 26 y su Fondo de Desarrollo Social Municipal se logró a través de acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. El

fundamento legal era la Ley de Planeación<sup>1</sup>. El Convenio único de coordinación, el Convenio único de desarrollo social y el Convenio de Desarrollo social, fueron los principales instrumentos.

Estos convenios fueron fundamentales ya que permitieron entre otras cosas:

- La conjugación de recursos federales y estatales para las políticas de creación de infraestructura básica, con lo que se destinaron montos adicionales a los federales. Para algunos estados, el monto adicional podía ascender hasta el 100% del costo de la obra; estas aportaciones se fueron reduciendo hasta quedar en cifras cercanas al 5, 10 ó 15%, según estimaciones de SEDESOL.<sup>2</sup> El gobierno federal no tiene forma de obligar a los gobiernos estatales y municipales a contribuir con recursos adicionales.
- Con el ramo 26 se practicó el incremento del potencial de los recursos fiscales por la aportación de las comunidades de mano de obra, materiales o dinero, de acuerdo a las posibilidades de los beneficiarios.

" En realidad, el monto real del ramo 26 fue decayendo a partir de 1994, y su proporción con respecto al PIB ha sido casi insignificante (por ejemplo, el ramo representó menos de 0.5% del PNB desde el nacimiento del PRONASOL)."<sup>3</sup> Aunque para los municipios ha sido muy importante este proceso. "Si comparamos el gasto municipal agregado con el monto del ramo 26, se muestra que de 1990 a 1995 representó más del 40% del dinero gastado por los municipios. En la gran mayoría de los casos, esos fondos representaron hasta tres cuartas partes de los recursos ordinarios municipales"<sup>4</sup>

- El ramo 26 permitió la conformación de instancias de participación social en comités, consejos y otras formas de organización y el establecimiento de nuevos espacios institucionales de participación como los consejos de desarrollo social.

---

<sup>1</sup> Establece la posibilidad de convenir la ejecución de programas y el ejercicio de recursos.

<sup>2</sup> Juan Pablo Guerrero, "Descentralización del Gasto Social" en Examen No. 112, Febrero de 1999, página 40.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 40

<sup>4</sup> Ibidem, p. 41

Por último, se puede decir que desde 1995 el gobierno ha impulsado el proceso de descentralización de las acciones para la creación de Infraestructura básica y el combate a la pobreza. Los recursos fueron ejercidos a través del Ramo 26, para 1986-1988 se denominó Desarrollo Regional; de 1989-1995, Solidaridad y Desarrollo Regional. A partir de 1996 se refiere a acciones para superar la pobreza. En 1997 se reestructura la orientación del gasto en el Ramo 26 a través de dos fondos. Para 1998 desaparecen los Fondos, manejándose los recursos del Ramo 33 a través de proyectos autorizados.

En los cuadros B y C podemos observar el total de recursos ejercidos para el combate a la pobreza desde 1988 hasta 1998. De las 8 regiones y el nivel central siempre han sido las zonas del sur y del centro las que han tenido mayor participación en la proporción total de los recursos ejercidos. La misma similitud del caso del Ramo 33.

### **5.3. Metodología de la Distribución de los recursos del Ramo 33.**

La pobreza es un concepto polémico, no hay acuerdo en cuando a su definición, pues no es un concepto científico. La pobreza se ve desde un aspecto multidimensional, está asociada a la idea de necesidades humanas, y aquí es donde entra el debate sobre que son las necesidades humanas básicas, cómo medimos las carencias y cómo medimos el grado de satisfacción de estas necesidades humanas.

La concepción de la pobreza se traduce en un método de medición. La medición de la pobreza no sólo es un acto de observación, registro y crónica. No es un acto puro; es siempre, también, un ejercicio de pensamiento, análisis y juicio.

“El método elegido para medir la pobreza refleja una concepción sobre la pobreza, y se traduce en determinadas políticas para enfrentarla. Si pensamos que la pobreza es sólo un asunto de ingresos, desde luego que elegiremos un método relacionado con nuestra concepción de ingresos, y se traduciría en políticas exclusivamente para fortalecer el ingreso. Si se piensa sólo en capital humano, entonces el énfasis se harta en educación, por

ejemplo, y el método mediría educación y la política congruente tendría que atender los aspectos educativos”<sup>5</sup>

Estas son las grandes decisiones que hay que tomar; se identifican las necesidades, ya sean necesidades insatisfechas en términos de rezago social o de ingreso, y se define la norma.

Hay dos grandes escuelas: la que parte de observar la situación social de la población o del hogar, (Método directo) y el que mide la pobreza a partir del poder adquisitivo: se define una canasta alimentaria, que tiene un valor, y quienes tengan un ingreso menor que ese valor, se encuentran en pobreza (Método Indirecto).

La característica de la fórmula es que hay un gran avance en la literatura latinoamericana sobre cómo combinar estos dos métodos para medir una insatisfacción, cómo articularlo en torno a una medición integrada, que no es la suma de estos dos, sino que es una concepción distinta, a partir de que la pobreza es un fenómeno mucho más integrado y mucho más complejo. (ver capítulo 1.)

Las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal crearon una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a las entidades federativas los municipios (aportaciones) más los 7 fondos que integran el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En 1996 se estableció que 65% de los recursos del ramo 26 se distribuirían según una fórmula basada en la pobreza y las carencias de cada estado. Sin embargo en 1996 y 1997 la asignación a los estados se fijó unilateralmente por decreto del Ejecutivo Federal, obedeció a fórmulas que variaron de un año a otro, asignaba 1% de los recursos para cada estado, sin importar su nivel de pobreza ni su población.

Además la asignación a estados y municipios se fijó en convenios celebrados entre la Sedesol y los gobiernos estatales, también varió de un año a otro, presentó una gran

---

<sup>5</sup> Rosalba Carrasco Licea. p. 109



heterogeneidad en las fórmulas utilizadas y en muchos casos asignaba un porcentaje de los recursos, a partes iguales, entre todos los municipios del estado, sin importar su nivel de pobreza ni su población.

A partir de las reformas, la Ley de Coordinación Fiscal específica en el artículo 34, la fórmula que usará el gobierno federal para la distribución de los recursos del FAIS entre los estados, aplicándose desde 1998, en virtud de un transitorio de la Ley, sólo a 69% de los recursos, pues cada estado continuará recibiendo 1% de los mismos, sin importar los niveles de pobreza y marginación. En 1999 ya se realizó al total de los recursos.

En el artículo 35, las dos fórmulas que pueden aplicar los estados para distribuir a los municipios los recursos del FISM: 1) La misma fórmula del artículo 34 (sin embargo no es aplicable por limitaciones de información disponible). 2) otra más sencilla que considera cuatro variables: población que percibe menos de dos salarios mínimos, población mayor a 15 años analfabeta, población en viviendas sin drenaje y población en viviendas sin electricidad.

Por lo anterior, la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, otorga a los estados seguridad jurídica de la que antes carecían, vuelve mucho más transparente y auditable el proceso de asignación y mejora la focalización hacia la población más pobre, el suprimir la práctica de repartir, de manera uniforme, entre todos los estados o entre todos los municipios de un estado, un porcentaje de los recursos.<sup>6</sup>

Julio Boltvinik considera que la reforma significa un avance en varios sentidos. “En primer lugar, la transparencia. Asignar recursos en cualquier campo del quehacer público, con base en un instrumento neutral, objetivo, que te da iguales resultados a cualquier persona que la aplica, es un avance sustancial respecto a la discrecionalidad del burócrata que asigna recursos a su leal saber y entender, así este burócrata sea el de más alto nivel de la burocracia. Es decir, pasamos del campo de la discrecionalidad y la arbitrariedad, al campo de la transparencia. La fórmula es transparente, es pública, puede ser reproducida

---

Santiago Levy. *Ibidem*, p. 50.

por cualquiera y el resultado no está sujeto a los avatares electorales o circunstanciales del momento.”<sup>7</sup>

#### **5.4. Coordinación fiscal**

La coordinación fiscal en México surge de la necesidad de corregir la concurrencia impositiva y la variedad de criterios de las entidades en cuanto a los tributos que cada una de ellas administraba.

En 1925, 1932 y 1947 se realizaron tres convenciones nacionales fiscales, en las que se apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales.<sup>8</sup>

En 1942 se da una reforma constitucional que establece lo que constituiría la espina dorsal del Sistema de Coordinación Fiscal de nuestros días, son las participaciones a los estados en el rendimiento de algunos impuestos federales, los especiales que en ese momento estaban reservados a este nivel de gobierno.

En 1947 se recomendó crear el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) a fin de sustituir a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria.

En 1971, el estado de Chihuahua se coordina en el ISIM con amplias facultades que van desde la recaudación hasta la fiscalización. En 1972 se convoca en Chihuahua a la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP, con el fin de ir eliminando cada vez más la situación de desequilibrio e inequidad que priva en materia de distribución del ingreso fiscal entre federación, estados y municipios. Se aprobó la formación de la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados.

---

<sup>7</sup> Página 93

<sup>8</sup> Cárdenas, David. Los retos del federalismo fiscal en México. *Comercio Exterior* Mayo, 1999 p. – 8

En 1976 se señala la necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, para 1978 se cumple con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, normado por la misma.

En 1980 se introduce el IVA en lugar del ISIM, lo cual obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios. “La espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.”<sup>9</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal tuvo ventajas, como la de que las participaciones ya no se pagaran sólo sobre ciertos impuestos, sino con base en el total de la recaudación de impuestos federales e incluso de los que se consideraban exclusivos de la federación, como es el caso de los aplicados al comercio exterior. Además se institucionaliza la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.

“Dada la estrecha vinculación en ese momento del Fondo General de Participaciones (FGP) con la recaudación de las entidades federativas para la distribución, se generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico, en los cuales la debilidad estructural de su aparato reproductivo perpetuaría las condiciones de rezago. Por eso es muy importante la creación, en forma permanente, del Fondo Financiero Complementario (FFC), con 3.5% del FGP y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo fondo.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 419.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 419

En 1981 se creó el Fondo de Fomento Municipal (FFM) con 96.7% del 95% de la recaudación del derecho adicional de 3% del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo y gas natural.

En 1988 se da una nueva distribución, consistente en dividir al FGP en dos partes. La primera equivale a 30% de la recaudación del IVA en cada entidad, en tanto que la segunda era un fondo ajustado, integrado con 13.0856 y 13.0913%, respectivamente, eliminándose para 1989 el 0.5% de la RFP de los estados coordinados en derechos.

El intento de 1987 y 1988 del fondo ajustado no funcionó porque el sistema de administración del IVA compartido entre las entidades, el D.F. y la SHCP, generó ineficiencias en términos de control de recaudación, así como de aprovechamiento óptimo de su potencial recaudatorio, que en 1989 se encontraba muy por debajo del nivel de 1980.

David Colmenares menciona que lo que faltaba era el diseño del sistema y al respecto cita a Francisco Gil Díaz, en la CVI Reunión de la Comisión Permanente, donde señalaba que el problema de la administración del IVA se debe a que desde su origen se han acumulado una serie de vicios ocasionados por la forma en que se diseñó, puesto que se trata de un impuesto federal de alcance nacional con múltiples interrelaciones y con una estructura compleja que se maneja en forma independiente, aun cuando coordinada, por 32 administraciones locales. En ningún país del mundo el IVA nacional lo administran las autoridades locales o regionales, como sucedía con el ISIM, en México se hizo con el fin de que aquéllos contaran con liquidez. La administración compartida del IVA generó problemas para ubicar con exactitud el lugar de venta, dando lugar a que se manipularan los acreditamientos, lo que a su vez provocaba problemas en las solicitudes de devolución. Además para los contribuyentes tampoco era fácil porque eran 32 autoridades a las que acudían en materia de consulta, interpretación y aplicación de la ley.

En 1989 la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales decide que a partir de 1990 la recaudación del IVA se centralice normativamente en el gobierno federal y que la recaudación se realice por medio del sistema bancario, dando a las entidades superavitarias

en recaudación un estímulo en materia de liquidez; esto es, se empiezan a pagar las participaciones con base en una estimación, que se compensarán con los datos definitivos.

En 1989 el porcentaje del FGP se incrementa al desaparecer el componente dinámico, con el regreso de la administración del IVA al gobierno federal y desaparecer el FFC, equivalente a 1.03% de la RFP en 1989 y se reintegra el 0.5% para los estados coordinados en derechos, quedando el FGP con 18.26%. Para 1991 y 1992 se incremento el Fondo con 0.25% de la reserva de contingencia creada para el período de transición de la Fórmula de Distribución de Participaciones aprobada en 1990, quedando en 18.51%, más 0.5% para los estados coordinados en derechos y 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tribulación.

Para 1994 se incremento a 1 % la participación adicional a los estados coordinados en derechos. En 1996, después de que se intenta aprobar una sobretasa en el impuesto a la gasolina para los estados, se incremento 1.5% el FGP, para quedar en 20% de la RFP; a ello se le aumenta 1 % de la coordinación en derechos y 0.25% de la reserva de contingencia, quedando el FGP en 21.25 por ciento.

En el ejercicio de 1996, se agrega al monto de la RFP 1 % del Fondo de Fomento Municipal que a partir de ese año se incrementa al integrarse al mismo los recursos del Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, así como 0.136% de participaciones directas a municipios

La Coordinación del gasto.

En 1991 se creó un Subgrupo de Gasto Público para estudiar el gasto federalizado de educación básica, dados los problemas en ese rubro y en el de salud, retornando las viejas inquietudes de los funcionarios fiscales estatales en torno a la Coordinación Ingreso-Gasto. Posteriormente se creó el Grupo de Trabajo sobre Descentralización Educativa. De hecho

la crisis fiscal provocada por la devaluación de 1994 y la recesión de 1995, el crecimiento desproporcionado de la tasa de interés, su efecto negativo en los servicios de las deudas públicas de una gran parte de las entidades y, en algunos casos, un manejo desordenado del gasto público estatal, provocaron situaciones de crisis fiscal en las finanzas estatales.

La federalización educativa se convirtió en un mecanismo de mayor desequilibrio para las finanzas públicas de algunas entidades que, como Chihuahua, Nuevo León o el Estado de México, históricamente destinan una parte importante de Sus recursos propios al pago de la educación básica, casi 50% en el caso de Chihuahua. Incluso Oaxaca, que prácticamente no aportaba recursos propios, hoy tiene problemas presupuestarios por el gasto educativo. De ahí la necesidad de la coordinación fiscal integral, de ingreso-gasto o hacendaria.

La descentralización del gasto y su coordinación ha sido una inquietud permanente entre los funcionarios fiscales de los estados, obstaculizada en algún momento por la separación administrativa de las funciones de ingreso y gasto.

En 1983, en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se propuso la expedición de una Ley de Coordinación de Gasto Público Nacional, en la cual se establecieran los ámbitos de competencia entre federación, estados y municipios para el gasto en educación y salud, teniendo como objetivo buscar o eliminar las disparidades que distorsionaban los impuestos federales y municipales en esa materia.

En los últimos tiempos se ha avanzado en la desconcentración o federalización de las transferencias condicionadas, en las cuales el orden estatal realiza funciones por encargo del, federal. En estos rubros de gasto federal se dieron los primeros pasos para federalizar el gasto de educación básica en 1992 y desde 1991 desconcentrar la tercera parte de los recursos de Solidaridad (Ramo 26) a las autoridades municipales para su ejercicio con la participación de la ciudadanía, creándose la figura del contralor social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 se plantea como compromiso avanzar para consolidar la descentralización de recursos y responsabilidades a Estados y Municipios.

Hacia 1997 las transferencias condicionadas de recursos federales y las no condicionadas (las participaciones) representan 44.46% de la RFP.

En 1998 se decide integrar e institucionalizar las responsabilidades transferidas, creando el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos y se crea erróneamente el Capítulo V de la Ley de Coordinación fiscal, que da marco legal a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, calificadas como subsidios por el propio Procurador Fiscal de la Federación. (p. 427). El Ramo 33 se crea con 5 fondos en 1998 y se amplía a 7 en 1999. Se trata de recursos federales condicionados, cuya fiscalización directa la realizan las autoridades y los congresos estatales pero sujetos a la normatividad y supervisión federales mediante convenios especiales.

Lo positivo es que con el total del porcentaje de la RFP que representan las participaciones, aproximadamente 24.9% de la misma. y el equivalente de las aportaciones condicionadas, las transferencias a los estados y municipios rebasan 50% en 1998.

#### **5.4.1. Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.**

El capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales" comprende desde 1998 de los artículos 25 al 42.

El artículo 25 menciona textualmente "Con independencia de lo establecido en los Capítulos I al IV de esta Ley respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se constituirán en beneficio de dichas entidades federativas y, en su caso, de los Municipios con cargo a recursos de la Federación, los Fondos siguientes".

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples; y para el año de 1999 ya se incorporan dos fondos más:
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, a partir de los siguientes elementos:

- 1. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal y
- 2. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste.

El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de los siguientes elementos:

- 1. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos e Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social
- 2. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de eje ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, etc.



3. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los mismos y
4. por otros recursos que el Presupuesto de Egresos de la Federación señale.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo par efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de la Ley de coordinación fiscal, según estimación que de la misma se realice en el propio Presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. . Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo mediante una fórmula, señalada en la Ley, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.5% (desde 1999) de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. La SHCP distribuirá este fondo en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo a la información del INEGI.

El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto con base a lo que establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los recursos obtenidos por este fondo se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, a partir de:

1. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos.
2. Por los recursos presupuestarios que con cargo a este fondo se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. Adicionalmente, responderán a fórmulas que consideren prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo, las fórmulas deberán publicarse por la SEP en el Diario Oficial de la Federación.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública se constituirá con cargo a recursos federales, determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La SG formulará a la SHCP una propuesta para la integración de dicho fondo. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la SG, establecerá los criterios para la distribución de los recursos entre los Estados y el D.F.; los criterios considerarán el número de habitantes de los Estados y el D.F.; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de

indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

### **5.5. Limitaciones del Ramo 33.**

Un tema vigente en la agenda legislativa para el futuro, estrechamente vinculado con el presupuesto de egresos, es el que hace referencia a los recursos para el combate a la pobreza, recursos que se ubicaban en el Ramo 26, y que hoy se reparten entre el mismo y el Fondo III del Ramo 33, esto es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Los recursos para el combate a la pobreza han sido muy castigados en la política presupuestal durante los últimos años. En 1994 ascendían a 9 270 millones de pesos, en 1995 a 10 002, en 1997 a 13 313 y para 1998 sumaban 13 888 millones, aproximadamente. Es evidente que hay una disminución en términos reales (casi 40%), lo que contrasta con la realidad en la cual los rezagos en la satisfacción de necesidades básicas de la población y en materia de empleo han crecido sostenidamente. Lo mismo sucede con los programas sociales, como LICONSA y DICONSA.

A pesar del avance, el Ramo 33 presenta algunas imperfecciones. En primer lugar es totalmente erróneo que se ubique como capítulo v en la Ley de Coordinación Fiscal, ya que se trata de recursos federales condicionados, a pesar de que existan ya convenios para su fiscalización entre la SECODAM y las contralorías estatales, así como entre la Contaduría Mayor de Hacienda y las contadurías de los estados. En segundo lugar, existe seria preocupación en las entidades por dos aspectos del Fondo III, donde se encuentran los recursos que formaban parte del Fondo de Desarrollo Social Municipal y la asignación de prioridades estatales en el Ramo 26. Como ya señalé, las preocupaciones tienen que ver con la elaboración de la fórmula de distribución de los recursos de los estados a los municipios, ya que a partir de 1998 se trata de una fórmula 'igual' a la federal. Asimismo, los municipios han tenido problemas por la ministración mensualizada de los recursos.

Al sacar los recursos del Ramo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se preserva a la misma de movimientos espasmódicos. Los recursos no quedarían sueltos ni sujetos a desvíos de su objetivo, ya que se instrumentaría una coordinación para los recursos descentralizados de gasto social, esto es una Coordinación para el Gasto Social, encabezada por las dependencias origen de los recursos, lo cual facilitaría la concertación no burocrática entre los tres órdenes de gobierno.

La insatisfacción de algunos Estados es particularmente por los que muestran mayor dinamismo económico. Al darse un peso excesivo al factor de población para la distribución de los ingresos entre la federación y los estados, discrimina a estados dinámicos y a la vez poco poblados, como Coahuila, Colima. Además, se transfieren más recursos a municipios sin transferirles responsabilidades de manera clara, como en el caso de educación y salud.

“Fue inadecuada la forma centralista en que se dio la reforma, ya que los puntos de vista de uno de los actores del Acuerdo de Coordinación Fiscal, los estados, no estuvieron presentes”. “No es claro si los recursos, una vez transferidos, siguen siendo recursos federales que se transfieren como subsidios, o recursos ya estatales, sujetos a las reglas de control y vigilancia de la legislación local”<sup>11</sup>

El concepto de aportaciones federales era inexistente en las legislaciones estatales, lo cual implica la conveniencia que en el marco federal se promueva que los congresos estatales legislen sobre lo mismo, incluirlas en sus leyes fiscales. Deberían ser las legislaciones estatales las que deberían precisar la operatividad de los recursos del ramo 33, tomando en consideración el cumplimiento de las disposiciones federales, pero sin soslayar las condiciones particulares de cada entidad y sus prioridades de desarrollo.

La descentralización implica que la selección de los proyectos finales por financiar se delega a la instancia responsable más inmediata, que son las administrativas y

---

<sup>11</sup> Montemayor Seguy, Rogelio. La dilución de la responsabilidad y concurrencial local en el combate a la pobreza. Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33. Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados LVII legislatura. Congreso de la Unión, México, Noviembre de 1998. P. 15.

municipales, consejos comunitarios o una combinación de estos. Dado que en México, por lo general los municipios y las comunidades más pobres son las que enfrentan mayores rezagos en servicios públicos sino también las que cuentan con menores capacidades administrativas.

El problema de consistencia y coordinación tiene dos elementos importantes. 1) la coordinación vertical entre niveles de gobierno, no se lograría el objetivo de atacar la pobreza nacional asignando más recursos a los estados más pobres si éstos a su vez pudieran asignarlos libremente a sus municipios menos pobres, y/o estos últimos los asignaran finalmente a proyectos con bajo o nulo impacto sobre este objetivo. 2) La coordinación horizontal entre agencias de gobierno, dentro de cada nivel. Dado que la pobreza es un fenómeno multidimensional, determinado por una multiplicidad de causas acumulativas, requiere para su ataque efectivo, intervenciones simultáneas por parte de agencias independientes responsables de educación, salud, nutrición, infraestructura básica, apoyos productivos, etcétera.

### **1. Limitaciones financieras.**

El ramo 33 integra recursos presupuestales en proceso de descentralización; es decir, en su mayoría está conformado por dineros públicos que ya se aplicaban en las entidades mediante diversos ramos del erario.<sup>12</sup>

Sólo el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del D.F.(FAFMDF), ofrece en realidad recursos adicionales, etiquetados a los municipios y que equivalen a 6.8% del ramo 33.

El ramo 33 opera fondos (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el FAFMDF y Fondo de Aportaciones Múltiples), queda anulado el concepto de población

---

<sup>12</sup> Labra, Armando. Evaluación y Alternativas del Ramo 33/ Un enfoque político, social y Técnico. Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33. Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados LVII legislatura. Congreso de la Unión. México. Noviembre de 1998. P 15. Página 43.

marginal. De esa manera los municipios pobres lo estarán cada vez más, lo mismo que las zonas marginadas dentro de municipios ricos.

## **2. Limitaciones Normativo-operativas.**

El ramo 33, jurídica y políticamente constituye un híbrido entre los ramos 28 y 26. La duplicidad de responsabilidades para vigilar la correcta aplicación de los recursos, queda plasmada en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 y en la Ley de Coordinación Fiscal, provocando conflictos y deficiencias incesantes en la ejecución de las acciones.

La principal fuente de confusión y controversia deriva de considerar tales recursos descentralizados como federales, ocasionando la sobreposición, y a fin de cuentas la indeterminación de facultades sobre los mismos.

En el artículo 19 del decreto del Presupuesto de Egresos se señala: “la administración de este ramo estará a cargo de la SHCP, la cual deberá coordinarse, en su caso, con las respectivas secretarías en cuyo sector se distribuyen las aportaciones federales, para llevar el seguimiento de dichos recursos”. “La contraloría, en el ámbito de sus atribuciones, realizará la inspección y vigilancia del ejercicio del ramo 33... La Cámara y las legislaturas locales podrán celebrar convenios para coordinarse en el seguimiento y la evaluación del ejercicio de estos recursos en los términos del párrafo segundo del artículo 27 de este decreto”.

Por su parte el artículo 42 de la LCF indica que: *Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso de los municipios que las reciban, de conformidad a la legislación que les sea aplicable. Las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa serán responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.*

### ¿Qué instancia es la responsable del recurso?

La ley de Coordinación Fiscal Federal muestra una grave indefinición, al no asentar expresamente la naturaleza de los recursos que se aportan a los estados y municipios dentro del ramo 33. Si no hay claridad sobre quién es el responsable de los recursos, todo lo demás se vuelve confuso. Si la naturaleza del recurso fuera Federal, entonces las reglas del juego se establecerían en un contexto diferente del que se podría establecer si el recurso fuese estatal o municipal.

Al no quedar claro quién es el responsable de los recursos, algunas instancias y/o niveles de gobierno se toman atribuciones que no le corresponden.

Todos los fondos del ramo 33 deberían contar con mecanismos transparentes y bien fundamentados para su distribución a las entidades federativas, ya sea por fórmula o con procesos que garanticen una asignación equitativa que respete las necesidades de cada estado.

Hay que tener en cuenta que, al clasificarse los recursos como aportaciones, la federación no tendría que intervenir en el proceso de aplicación de los mismos. Sin embargo en el capítulo V adicionado a la Ley de Coordinación Fiscal faculta a dependencias federales en el proceso de utilización y revisión del uso de los fondos, etiquetados a orientaciones de políticas específicas.

### **3. Limitaciones empíricas y conceptuales.**

Con el ramo 33, la concepción de la política para combatir la pobreza cercenó un enfoque que combinaba la medición tanto de la insuficiencia de ingresos, o llamada línea de pobreza de los hogares con la magnitud de necesidades básicas insatisfechas, para sólo preservar este segundo criterio, ciertamente limitado por las variables empleadas.

Para Armando Labra, es necesario considerar en el índice global de pobreza algunas variables de relevancia tanto para mejorar la medición de rezago social, como para fortalecer la equidad distributiva y la precisión de la población objetivo. Tal es el caso del número de hogares con disponibilidad de agua entubada, las tasas de mortalidad infantil y nutrición infantil. A su vez restituir en la ponderación de la pobreza la llamada insuficiencia de ingresos de las familias, conferirle expresión concreta en los aspectos normativos, incorporando el financiamiento de acciones que estimulen las vastas iniciativas productivas surgidas en comunidades y municipios actualmente excluidas del ramo 33.

#### **4. Limitaciones de la Distribución.**

La descentralización de los recursos esta subordinada a criterios estrictamente financieros, se hizo con cargo a las facultades y posibilidades de los gobiernos estatales para conducir el desarrollo en sus propias entidades federativas. Por ejemplo, en el Estado de México en 1998 se le asignaron 8 807 millones de pesos; pero 82% está etiquetado para cubrir los gastos operativos de los sectores educación y salud, y erogaciones ya comprometidas a los programas alimentarios; y el 17% corresponde a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, descentralizados a los municipios; de manera que sólo 1% de la asignación del ramo 33 puede ser destinado por el gobierno estatal para cubrir las demandas de inversión estatales, sea obra en proceso o nuevos proyectos de impacto estatal o regional.<sup>13</sup>

#### **Evaluación**

#### **I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Y II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.**

---

<sup>13</sup> Armando Labra, *Ibidem*, pagina 49.



Los Estados a través de sus diversas instancias han manifestado preocupación en algunos aspectos relacionados con los recursos de educación y salud, en los cuales se establece que todo lo que esté por afuera de los acuerdos y que se convenga con las secciones sindicales correspondientes correrá a cargo de los presupuestos estatales, provocando problemas a los gobiernos de los estados con instituciones como el ISSSTE, debido a la insuficiencia de los recursos transferidos por el gobierno federal. En la crisis fiscal de la mayoría de las entidades una parte importante de su endeudamiento público, e incluso el caos de algunas, como Chihuahua o Oaxaca se deben a la asfixia presupuestal en que los tiene el gasto educativo, su inequidad y las características limitadas del acuerdo de federalización<sup>14</sup>

El financiamiento de la educación básica, media y superior, en el Distrito Federal continúa siendo responsabilidad única de la federación. Los Gobiernos de los Estados son el nexo en la distribución de estos recursos a los municipios. En los Fondos I y II el gobierno estatal se encarga de su administración conforme a las condiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

El fondo I tiene un criterio de distribución específico. El de Educación distribuye los recursos entre los estados a partir del registro de escuelas y la plantilla de personal.

El fondo II usa un método combinado del presupuesto per cápita mínimo, tasa de mortalidad sobre población abierta, incluso marginación, es decir que se trata de una combinación, de un fondo con un componente inercial y una fórmula.

### **III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.**

En el caso de este fondo, el FAIS; preocupa a las entidades el hecho de que las fórmulas estatales tengan que ser iguales a la nacional, ya que se cometió la aberración centralista y antifederalista de que las fórmulas de los estados sean elaboradas por el centro, lo cual provocó graves problemas, como el del estado de Puebla, en el cual el gobierno

---

<sup>14</sup> Colmenares, David, El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas (Ramo 33), En el economista mexicano, No. 2, Colegio Nacional de Economistas, 1999. Página 196.

planteaba la necesidad de que la fórmula fuese estatal, elaborada de acuerdo con las prioridades y los indicadores del Estado.

Otro aspecto que preocupa es lo referente a la ministración de recursos, los cuáles en 1998 se entregaron de manera mensualizada en doce pagos y para 1999 se hace en diez pagos.

Este fondo tiene la fórmula con las cinco dimensiones, ingreso per cápita, nivel educativo, vivienda, drenaje y electricidad. Los objetivos del FAIS dependen de los programas que antecedieron en el ramo 26 del Presupuesto Federal. Desde su creación en 1983, este ramo ha pasado por cinco nombres: Promoción Regional (1983-1984), Desarrollo Regional (1984-1989), Solidaridad y Desarrollo Regional (1990-1995), Superación de la Pobreza (1996-1997), y finalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (1998-).

Actualmente el FAIS se destina a proyectos: de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura básica educativa. Mientras que la Federación utilizó para la distribución entre las entidades federativas una fórmula de la que 69% del total de los recursos disponibles se rige por indicadores de rezago social y el 31% se parte por igual entre los estados, se obligó a éstos a repartir entre los municipios utilizando exclusivamente la parte de la fórmula federal que se refiere al rezago social.

Por lo anterior se concentran los recursos del combate a la pobreza extrema en los municipios más poblados del país, privilegiando a las comunidades que tienen mayor potencialidad de atender sus rezagos con fondos propios y a su vez desprotege a las comunidades marginadas que por las limitaciones de su dinámica de desarrollo carecen de recursos propios para enfrentar su problemática social independientemente del tipo de comunidad donde vivan.

Esta reforma diluye la responsabilidad local para el combate a la pobreza extrema, ya que el reparto de los recursos federales entre los municipios no toma en cuenta las capacidades propias de éstos para atender a sus pobres. Se deja claro que el combate contra la pobreza extrema es responsabilidad exclusiva del ámbito federal.

Además impide a los municipios más pequeños la creación de infraestructura municipal básica que les permita un proceso de desarrollo propio y no se reconoce que la atención a los pobres de estas comunidades es más difícil y costosa que la de las grandes ciudades.

Se tiene fuerte restricción debido a que esos recursos se encuentran etiquetados en 10 rubros, lo que imposibilita que los municipios ejerzan acciones de impacto social fuera de la apertura programática señalada.

La ministración de los recursos en doce partes iguales implica, para muchos municipios, un ejercicio de planeación y presupuestación al que no estaban acostumbrados. Si bien es cierto que el hecho de contar con los recursos le permite tener una mayor libertad en su ejercicio, también es preciso señalar que las capacidades técnico – administrativas se vieron rebasadas en muchos casos, y de muy poco les sirve tener dinero para ejecutar obras si no cuentan con los proyectos y presupuestos que den vida a las mismas.

En 1997 y de acuerdo con el Codesol, las entidades federativas desarrollaron programas operativos anuales, así como planes de mediano plazo, para trabajar con los municipios en proyectos de consolidación administrativa. Por lo tanto es necesario apoyar a los municipios a través del desarrollo institucional, el cual debe incluir, entre otras cosas, la actualización del marco jurídico municipal, el equipamiento y acondicionamiento de los espacios físicos, la capacitación y la asistencia técnica, la profesionalización de los recursos humanos y la coordinación interinstitucional.

El nuevo esquema de gasto social conlleva a nuevas responsabilidades para las administraciones locales. En este sentido, es necesario que se considere desde un principio

qué cantidad o porcentaje de recursos podrán destinar tanto los gobiernos estatales como los municipales para realizar desde el ámbito de sus respectivas competencias acciones realizadas con el proceso de obra pública.

Por lo que toca al Fondo de Infraestructura Social Estatal la ley federal menciona únicamente la naturaleza de las obras que los Estados pueden financiar con él. El problema es la restricción de los 10 puntos del apartado municipal. Sería más conveniente permitir que el Estado, con esos recursos, pueda atender prioridades de carácter estatal y regional.

La ley de coordinación fiscal establece que para este fondo, los estados y los municipios tienen como obligación hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; promover la participación de las comunidades beneficiarias en la definición del destino, aplicación y vigilancia de obras y servicios; informar al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados; proporcionar a la sedesol la información que les sea requerida sobre la utilización del FAIS.

#### **IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.**

El D.F. recibe las participaciones que en ingresos federales le corresponden como parte integrante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y ahora también recibe las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal. Al establecerse la distribución del Fondo para el Fortalecimiento Municipal atendiendo exclusivamente al tamaño de cada población, se generan varios problemas:

1. Concentración de recursos en las poblaciones de mayor tamaño, incentiva el proceso de emigración hacia ellas agrava los problemas urbanos.
2. Desaliente la eficiencia recaudatoria de las autoridades municipales, los hace más dependientes de los recursos federales, con consecuencias contrarias al propósito de

fortalecimiento municipal. Existen municipios que reciben más por este fondo que lo que recaudan por predial.

Aquí la legislación es ambigua al definir cuáles son las necesidades que el municipio puede atender para elevar el bienestar de su población, antes de las prioridades de fortalecimiento de la hacienda municipal y la seguridad pública.

#### **V. Fondo de Aportaciones Múltiples.**

En este Fondo no existe proceso ni fórmula explícita, por lo que queda a criterio discrecional, lo cual contraviene el espíritu de las reformas. La ambigüedad de la legislación es grande, pues mientras que en la Ley de Coordinación Fiscal se menciona que la Ley del Presupuesto de Egresos normará su uso, en esta última se refiere al contrario, quedando sin especificarse el ordenamiento que lo nombrará.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir de 1998, el ramo 26 se estructuró con base en un fondo denominado "Desarrollo Social y Productivo en regiones de Pobreza", por lo anterior, pierde su carácter local - municipal que tuvo en los dos años anteriores, para dirigirse a la dimensión regional, al hacer énfasis en que sus recursos atenderían exclusivamente a la población en condiciones de pobreza extrema. Al mismo tiempo se crea el Ramo 33 (Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, por cinco fondos financieros, posteriormente, para 1999 se agregan otros dos fondos)<sup>15</sup>

El fondo de Desarrollo social municipal, que era una parte sustantiva de lo que hasta 1997 se concentraba en el ramo 26 fue transferido al ramo 33 con la creación del FAIS, para todo lo que se refiere a servicios de infraestructura básicos.

El FAIS se divide en dos fondos:

1. Debe ser administrado por los gobiernos de los estados<sup>16</sup>
2. Debe ser operado por los municipios<sup>17</sup>

Ahora, desde el punto de vista federal, el gasto público se caracteriza por tres tipos:

1. El gasto asignado
2. El gasto reasignado
3. El gasto transferido

*Gasto Asignado.* En este gasto, el responsable es la autoridad central. Desde el punto de vista de los Estados, es un gasto de tipo desconcentrado que ejerce el gobierno federal.

---

<sup>15</sup> Ver, punto sobre la Coordinación Fiscal.

<sup>16</sup> Representa 12.12% del total

<sup>17</sup> Representa el 87.88% restante.

*Gasto Reasignado.* Es un gasto de ejercicio central que se transfiere hacia un ejecutor periférico por la vía de un convenio. Es un ejercicio descentralizado del gasto, que opera o ejecuta una entidad federativa o una entidad municipal.

*Gasto Transferido.* Es un gasto de ejercicio central que se transfiere hacia un ejecutor periférico por la vía de un convenio. Es un ejercicio descentralizado del gasto, que opera o ejecuta una entidad federativa o una entidad municipal.

Las modalidades de ejecución, supervisión y control se pactan en los convenios entre las autoridades centrales y las territoriales. Dos órdenes constitucionales llegan a un acuerdo sobre los términos en que se usará el recurso; esto significa que cuando se ejerce dicho recurso, puede incorporarse a la cuenta pública del ejecutor del gasto.

La Ley de Coordinación Fiscal regula las condiciones del gasto transferido. Se transfieren recursos por ley y los montos transferidos también se estipulan en la ley. De acuerdo a lo anterior, el ramo 28 del Presupuesto de egresos de la federación, regulado en la LCF, constituye gasto transferido.

Los fondos del ramo 33, a partir de 1998, son recursos transferidos por ley a través del nuevo instrumento antes mencionado: Aportaciones (vinculado la figura jurídica del subsidio).

A su vez, es importante resaltar el concepto de **transferencias condicionadas**, son aquellas en las cuales un orden de gobierno realiza funciones por encargo del orden central. Tal es el caso del gasto en educación básica, salud, combate a la pobreza, seguridad, etcétera. Los recursos son federales, y están sujetos a la fiscalización de la Contraloría federal y de la Contaduría mayor de hacienda de la Cámara de Diputados, tal es el caso de los recursos del ramo 33.

"Esto integra conceptos de gasto social desconcentrados (federalizados) o en proceso de descentralización, que estaban dispersos en diversos ramos del Presupuestos de

Egresos, y erróneamente se incluyeron como capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal. Inicialmente se hablaba de tres fondos, luego en la negociación política se agregaron dos más. En los hechos para 1998, únicamente hay recursos adicionales para los municipios y el D.F. en el Fondo IV, los cuales equivalen al 1.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), 2.5% para 1999, siendo el 6.8% del ramo 33".<sup>18</sup>

Los recursos del ramo 33 siguen siendo recursos federales condicionados, el centro condiciona su distribución a las entidades federativas y éstas a su vez condicionan a los municipios.

En el caso específico del FAIS la fórmula se aplicará:

- al 69% de los recursos en 1998, pues cada estado continuará recibiendo % de los mismos sin importar sus niveles de pobreza y marginación, ni su población.
- al total de los recursos a distribuir a partir de 1999.

La ley también aclara las dos fórmulas que pueden aplicar los estados a los municipios para distribuir los recursos del FISM:

- la misma fórmula federal del artículo 34.
- otra fórmula, que aplicaron 25 estados en 1998. Los seis estados que aplicaron la fórmula federal son: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guanajuato, Michoacán y Tamaulipas. A diferencia de esta la fórmula dos, utilizada por los 25 estados restantes, considera la proporción de la pobreza ¿cuántos pobres hay en una comunidad?, pero no su intensidad ¿qué tan pobres son esos individuos considerados?
- población que percibe menos de dos salarios mínimos
- población mayor de 15 años analfabeta
- población de viviendas sin electricidad.

---

<sup>18</sup> David Colmenares Páramo, "Gasto Social y Descentralización" en Revista Examen No. 111, Enero de 1999. p. 25



Para 1998 se condicionó la fórmula que fue elaborada por la SHCP, y así la aprobaron los diputados. Con el ramo 33, la fórmula del Fondo III (FAIS) es única, la aprobada por el Congreso Federal y las estatales tienen que ser iguales, no parecidas como en 1996 y 1997. Estados como Puebla y Oaxaca hubo municipios perdedores.

Además el ramo 33 entra en conflicto con la Ley de coordinación fiscal como dice David Colmenares " El ramo 33 es un pegote en la Ley de Coordinación Fiscal, pues los recursos de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios deben estar fuera del ámbito de dicha ley, ya que mientras no sean transferencias no condicionadas como las participaciones, son subsidios. Por ello deben estar en otra ley, en la ley de coordinación para el desarrollo social."<sup>19</sup>

Por otra parte, la distribución del Fondo IV, de apoyo a los municipios y el D.F., en 1998 se realizó de acuerdo al número de habitantes, generando severas distorsiones en la equidad. Por ejemplo, se beneficia más al Estado de México que recibe el 12.84%, al D.F. con el 9.3%, a Veracruz con el 7.4%, a Jalisco con el 6.6% y a Puebla con el 5.1%. No así Oaxaca y Chiapas aunque cuentan con casi una tercera parte de los municipios del país.

La desaparición de dos fondos para crear el Ramo 33 implica solo en concepto de "transferencia de recursos" de una partida a otra pero en el fondo sigue siendo lo mismo, de ahí la necesidad de idear una verdadera Reforma del Ramo 33 es hacer un proceso paulatino de conversión de dichos recursos de federales a estatales.

La preocupación central está en el hecho de que se trata de recursos federales desconcertados o tal vez, en proceso de descentralización, lo cual crea conflictos entre las autoridades estatales y las municipales<sup>20</sup>; subejercicios de gasto en el caso de Fondo III, que es el que nace del Ramo 26, y la existencia de municipios perdedores, en relación con las fórmulas elaboradas por los estados con los criterios propios de la marginalidad.

<sup>19</sup> David Colmenares Páramo. "Gasto Social y Descentralización" en Revista Examen No. 111, Enero de 1999. p. 26

<sup>20</sup> Por ejemplo, el caso de Puebla, donde los gobiernos estatales tienen razón en tratar de impulsar fórmulas que atiendan a las prioridades de las entidades, que favorezcan a los municipios con mayores índices de marginalidad y pobreza presupuestal.

La Coordinación Nacional de Contralores de los Estados como la Coordinación que ya funciona de los COPLADES y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, han manifestado inquietudes y propuestas obre temas específicos: <sup>21</sup>

1. la autonomía para la elaboración de las fórmulas
2. la política de ministración de recursos y
3. la supervisión del uso de los mismos.

Al respecto se propone, clarifique la naturaleza y calidad que adquieren los fondos transferidos a los estados y municipios, y se mencione en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que dichos recursos adquieren la calidad de estatales y, por lo tanto, sujetos completamente a leyes y normatividad estatal, respetando los políticos de desarrollo; en el caso de los fondos III y IV señalan que deben ser "los responsables de legislar sobre el momento a repartir entre sus municipios, con base en fórmulas públicas y transparentes que cada estado determinará en función a su problemática, respetando las políticas nacionales, así como el destino social de los fondos."<sup>22</sup>

En la Reunión Nacional XXIX, realizada en Veracruz en Agosto de 1998, en el llamado Subsistema de Gasto Público señalan<sup>23</sup>:

- Piden se incorporen al ramo 33 recursos asignados a algunas dependencias federales etiquetados para las entidades federativas, como es el caso del Programa Nacional de Seguridad Pública, Alianza para el Campo, Cien Ciudades, APAZU, Construcción o rehabilitación de Carreteras, Programa Nacional del Deporte, los que quedan en el ramo 26, los del CAPFCE, señalando que su distribución por entidades federativas sea sobre criterios y fórmulas que den transparencia y eviten la discrecionalidad.

<sup>21</sup> David Colmenares Páramo "Propuestas para el Ramo 33", EL FINANCIERO, 9 de octubre de 1998.

<sup>22</sup> David Colmenares Páramo "Propuestas para el Ramo 33", EL FINANCIERO, 9 de octubre de 1998.

<sup>23</sup> <sup>23</sup> Colmenares, David, El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas (Ramo 33), En el economista mexicano, No. 2, Colegio Nacional de Economistas, 1999. Página 196.

control y verificación de los recursos transferidos. En consecuencia se deberá de replantear la participación de la Secodam en la materia<sup>25</sup>

Rogelio Montemayor Seguy propone:

- Que la distribución de recursos a los municipios sea competencia de las Legislaturas Locales y no como se realiza en la actualidad, " las legislaturas locales deberán precisar la operatividad de dicha distribución de recursos, tomando en consideración las disposiciones federales, peros sin soslayar las condiciones de particulares de cada entidad y sus prioridades de desarrollo. <sup>26</sup>

Es necesario revisar la repartición de responsabilidades y funciones entre los niveles de gobierno, a fin de superar el centralismo prevaleciente, para la cual se requiere que el Gobierno Federal adquiera un carácter mucho más normativo que de ejecución. En tanto que los gobiernos estatales, una vez que cuenten con los recursos suficientes, tendrán que asumir las responsabilidades operativas de desarrollo y política social, para promover un crecimiento económico vigoroso de acuerdo a las potencialidades, sin soslayar la vocación productiva de cada entidad.

Es fundamental la creación de un nuevo acuerdo fiscal que permita el equilibrio hacendario, el fortalecimiento de las bases de tributación local, la definición de arreglos administrativos y los mecanismos de mercado precisos para garantizar la disciplina presupuestal bajo el principio del poder político a la par de la responsabilidad.

Santiago Levy admite que los recursos destinados a municipios y estados son insuficientes, por lo que este año es preciso encontrar una fórmula de mejor distribución. "Es evidente que a un Estado o municipio le toca más que a otro "<sup>27</sup> Admite, también, que la principal distorsión en la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la

---

<sup>25</sup> El Financiero, 20 de agosto de 1998. citado por <sup>25</sup> David Colmenares Páramo "Propuestas para el Ramo 33", EL FINANCIERO, 9 de octubre de 1998.

<sup>26</sup> Foro sobre los Instrumentos de Distribución de los Recursos del Ramo 33" 25 de octubre

<sup>27</sup> Ibidem.

Infraestructura Social (FAIS) es causada por el criterio de asignar sólo el 1% de los recursos a cada estado, sin tomar en cuenta sus niveles de pobreza ni su población.

David Colmenares Páramo propone en forma muy clara 4 propuestas esenciales.

1. Cambiar la redacción de la fórmula, de tal forma que los estados tengan sus propias fórmulas estatales y que la federal sea sólo una recomendación, que los recursos de este fondo sean recursos del Estado, no condicionados.
  2. La necesidad de fortalecer los recursos del Fondo III, reducidos en términos reales desde 1995, así como integrar en el mismo la totalidad de los recursos del Ramo 26, fortaleciendo el papel normativo de la Sedesol y garantizando la eficiencia en el uso de los recursos. (Se podría incorporar a este fondo los recursos del Progresá, de forma que sean controlados por los estados.)<sup>28</sup>
  3. Existe la preocupación en la ministración en 12 partes de los recursos mencionados del fondo, lo que ha obligado a que existan recursos no ejercidos por los municipios por la insuficiencia de recursos.
  4. Existe la insatisfacción por la fórmula federal, ya que no considera las diferencias que existen entre las entidades. (Por ejemplo, el caso de Oaxaca con 570 municipios que la de Baja California con cuatro, lo cual significa que los indicadores utilizados para medir la distribución de recursos en cada estado sean distintos.)<sup>29</sup>
- Es importante que se integren al fondo III la totalidad de los recursos del ramo 26 que aún están en Sedesol;
  - Que el Fondo IV se transforme en transferencia no condicionada, incorporándose al Fondo de Fomento municipal, el cual se triplicaría al llegar al 3.5% del RFP.

---

<sup>28</sup> Análisis de la Comisión Nacional de Enlace de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados. David Colmenares Páramo. El Financiero, Viernes 16 de Octubre de 1998, página 29.

<sup>29</sup> David Colmenares Páramo. El Financiero, Viernes 16 de Octubre de 1998, página 29.

Nota: La Ley de Coordinación Fiscal, por el lado de las participaciones, que si son recursos estatales, es más eficiente, ya que cada entidad define su propia fórmula de distribución de recursos a los ayuntamientos.

Podemos apreciar muy claramente la disyuntiva que existe entre darle cada vez más la oportunidad a los Estados y a los Municipios de ejercer sus recursos bajo su propia responsabilidad. El Gobierno Federal en los últimos años ha manifestado la intención de distribuir las tareas en el ejercicio fiscal. A la iniciativa privada le deja la responsabilidad mayoritaria de invertir y llevar a cabo de gran magnitud como: carreteras, corredores turísticos, etc. (Infraestructura) y a los municipios poco a poco les deja mayores responsabilidades. ¿Realmente están en condiciones los Municipios de ejecutar de manera efectiva estas tareas? ¿Los Presidentes Municipales y su estructura organizativa tienen todos los elementos, herramienta, instrumentos (organización, asesoría técnica, equipo, capital, marco legal, para lograrlo?

### **Propuestas:**

La decisión de descentralizar es un acierto, ya que es una respuesta concreta a al demanda de las autoridades locales y además, un elemento importante en la redefinición de la política social. También es un acierto que se maneje como aportaciones, pues le da un carácter permanente.

Desde el punto de vista de la distribución de los recursos entre la federación, los estados y municipios, las medidas tomadas significan un avance importante. Los municipios cuentan ahora con mayores recursos para atender sus necesidades. La propuesta es que establezca la federación las líneas generales de la aplicación de los recursos del ramo 33 y sean los estados y los municipios quienes legislen su aplicación local, con la estrategia de descentralizar las decisiones sin perder el control y la norma presupuestal.

Es necesario crear una instancia paritaria entre los tres órdenes de gobierno, en donde sea respetada y tenga peso real la voz de los estados y municipios tanto en los criterios de asignación de los recursos como en las normas de aplicación de los mismos.

Es evidente que la descentralización del gasto social y muy especialmente del gasto para la superación de la pobreza, debe complementarse con un programa intensivo de

capacitación y equipamiento para los municipios y sus comunidades, además de apoyos para la descentralización de recursos humanos administrativos, educativos y de salud.

1. Definir los criterios que desde el punto de vista jurídico habrán de observarse para la correcta aplicación de recursos del ramo 33.
2. Establecer responsables y responsabilidades en la aplicación del recurso.
3. Definir los tiempos en que debe aplicarse el recurso.
4. Definir claramente el origen y destino de los diferentes fondos que componen en ramo 33.
5. Establecer mecanismos transparentes y legítimos para la distribución de recursos en cada uno de los fondos del ramo 33.
6. Revisar detalladamente los datos y conceptos utilizados en la construcción de la actual fórmula de distribución de recursos.
7. Revisar el esquema de ministración de recursos en 12 mensualidades.
8. Fortalecer la labor del estado en el apoyo al desarrollo institucional municipal.

Es necesario revisar es el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que en el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, los municipios darán "prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública" lo cual rara vez sucede, hay preferencias o urgencias locales que son siempre otras. Esto impide realizar obras de relevancia regional o microregional que de otra parte no pueden ser sufragadas por el erario estatal, pues sus capacidades rectoras y financieras han sido restringidas no sólo por la menor disponibilidad de recursos, sino porque éstos se asignan directamente a los ayuntamientos.

Es indispensable crear la Ley de Desarrollo Social donde se ubiquen los recursos del Ramo 33, que se cree un Sistema Nacional para el Gasto Social. La verdadera descentralización será realidad cuando el municipio administre sus propios recursos sin cortapisas de las autoridades estatales y federales. Esto haría más eficaz el combate a la pobreza.

## BIBLIOGRAFIA.

- [ ] A.B. Atkinson, La Pobreza, Lecturas Económicas Extraviadas No. 40. Profr. Guillermo Ramírez Hernández, UNAM, FE. 1994.
- [ ] Aguilar Gutiérrez, Genaro. Desigualdad y Pobreza en México, ¿son inevitables?, Colección Jesús Silva Herzog, Miguel Angel Porrúa Editores.
- [ ] Alanís Patiño, Emilio, "Reflexiones sobre la fuerza de trabajo en México", en **Comercio Exterior**, vol.46, Núm. 6, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1996, pp. 478-484.
- [ ] Alba, Francisco y Gustavo Cabrera. *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, 1994.
- [ ] Assuad Sanén, Normand Eduardo, "La dimensión espacial y territorial de la economía en la ciudad de México", en **Economía Informa** No. 258, pp. 25-34, junio de 1997.
- [ ] Assuad Sanén, Normand Eduardo, "Espacio y Territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo" en **Economía Informa** No. 256, Abril de 1997, pp. 16-28.
- [ ] Augusto, César,, El Combate a la pobreza, en Revista Quórum No. 47, Octubre de 1996. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas.
- [ ] Ayala Espino José. Economía Pública, Una guía para entender al Estado. Facultad de Economía de la UNAM, México D.F. 1997.
- [ ] Barceló, Víctor Manuel. *El sector social en la perspectiva del desarrollo económico* " en Arbando Labra (coordinador), el Sector Social de la Economía. Una opción ante la crisis. México, Siglo XXI, 1988 .
- [ ] Bartra Armando. "Federalismo Fiscal y las desigualdades regionales" en **Economía Informa** No. 249, julio-agosto de 1996. Pág. 32-36.
- [ ] Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, Pobreza y Distribución del ingreso en México, Editorial Siglo XXI, México, 1999. pp. 354.
- [ ] Boltvinik, Julio. "Aprender Juntos cómo superar la pobreza". **Comercio exterior**, vol. 42, Núm. 11, México, Banco Nacional de Comercio Exterior. S.N.C., Mayo de 2002.

- 7 Boltvinik, Julio. "El Método de Medición integrada de la Pobreza, una Propuesta para su Desarrollo" **Comercio Exterior**, vol. 42, Núm. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Abril de 1992, pp. 340-553.
- 7 Brailovsky, Vladimiro. "Las implicaciones macroeconómicas de pagar. La política económica ante la crisis de la deuda en México, 1982-1988" en Bazdresch Carlos, **México: Auge, Crisis y Ajuste**, Vol.2 Lecturas del Trimestre Económico Núm. 73, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. pp. 105-127.
- 11 Cabrera Acevedo, Gustavo, "La población y la búsqueda de equilibrios", en **Comercio Exterior**, vol. 43, No. 7, julio de 1993.
- 7 Camp, Roderic. *Los empresarios y la política en México, una visión contemporánea*, México, FCE, 1990.
- 7 Cárdenas, Enrique, "Los Problemas económicos contemporáneos en perspectiva histórica", en Brothers, Dwight S, y Leopoldo Solis, **México en busca de una nueva estrategia de desarrollo**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, (Lecturas del Trimestre Económico Número 74).
- 11 Cardoso Brum, Miriam, *Exposición de métodos de evaluación no tradicionales, aplicables al sector público*, México 1983 CIDE.
- 7 CEPAL-ONUFI. "Procedimientos para medir la Pobreza en América Latina con el Método de la Línea de Pobreza". **Comercio Exterior**, Vol. 42, Núm. 4 México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Abril de 1992, pp. 323-326.
- 11 CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996 y 1999.
- 11 Colmenares Páramo David, "Federalismo Fiscal y las desigualdades regionales" en **Economía Informa** no. 248 junio de 1996, páginas 4-9.
- 11 Colmenares Páramo David, "Recaudación y participaciones en 1996 y su horizonte para 1997" en **Economía Informa** No. 254, febrero de 1997, pp. 47-50.
- 11 Colmenares Páramo, David Los retos del federalismo fiscal en revista **Comercio Exterior** Mayo, 1999.
- 11 Colmenares, David, El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas (Ramo 33). En el economista mexicano, No. 2. Colegio Nacional de Economistas, 1999.



- ┌ CONAPO, Medición de la Marginación en México, 1990.
- ┌ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- ┌ Cordera Campos, Rolando, "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social" en **Economía Informa** No. 264, Febrero de 1998. Pág. 14-26.
- ┌ Córdoba , José, "La reforma económica de México", en Bazdresh, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, (Compiladores), *México: auge, crisis y ajuste, México*, Fondo de Cultura Económica, 1992, (Lecturas del Trimestre Económico, Número 73, vol. 3).
- ┌ Cox Maximiliano, " Interrelaciones urbano-rurales y desarrollo descentralizado" en **Economía Informa** No. 258, junio de 1997, páginas 57-59.
- ┌ De la Torre, Rodolfo, "Alternativas económicas para la desigualdad y la pobreza en México", en José Luis Calva (coordinador), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, tomo II, México: Seminario Nacional Sobre alternativas para la economía mexicana, Juan Pablos Editor, 1995, pp. 17-33.
- ┌ Dussel, Enrique, "El reto del empleo en México. Cambio estructural en el empleo durante 1982-1992, en **Investigación Económica**, Núm. 212, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio de 1995, pp. 135-176.
- ┌ Esquivel, Gerardo. "Los Dineros de la Pobreza" en **Economía Informa**, No. 247, Mayo de 1996, pp. 4-11.
- ┌ Esteva, Gustavo "El debate sobre el desarrollo" en **Economía Informa**, No. 247, Mayo de 1996, pp. 12-16.
- ┌ Fiscalización y Pobreza, *Cuadernos de la CEPAL* Número 71.
- ┌ Fujii, Gerardo y Genaro Aguilar, "La distribución del ingreso en México, 1984-1992: un estudio por componentes", en **Comercio Exterior**, vol. 45, Núm. 8, agosto de 1995.
- ┌ Fujii, Gerardo y Pérez Llamas José María "La distribución personal del ingreso en México 1984-1994" en **Economía Informa** No. 254 febrero de 1997. Página 30-33.
- ┌ Gandarilla Salgado, José, "Pobreza y distribución del ingreso" en **Economía Informa** No. 265, Marzo de 1998. Pág. 40-44

- Gómez de León, José "El Progreso y el Bienestar de los Hogares Pobres en México" en Mercado de Valores, Nacional Financiera, octubre de 1998
- ☐ González Herrera, José Abel Amar, "Municipio y Descentralización del Gasto Social", en revista **Quórum** 2ª. Época Año VI, No.54 junio de 1997
  - ☐ González Salazar, Gloria. *Aspectos Recientes del Desarrollo Social en México*. 2ª. Edición. México, UNAM, 1983. Cap. II, páginas 67-83.
  - ☐ González Tiburcio Enrique, *Reforma del Estado y Política social: aspectos teóricos prácticos*. México, INAP, 1991.
  - ☐ González Tiburcio, Enrique "Respeto a la diferencia y combate a la pobreza" en revista **Examen**, Número 101, marzo de 1998. Partido Revolucionario Institucional.
  - ☐ Gordon R., Sara. "La Política Social y el Programa Nacional de Solidaridad". **Revista Mexicana de Sociología**. México, IIS-UNAM, año LV, Num. 2, abril-junio de 1993, pp. 351-366.
  - ☐ Guerrero, Juan Pablo, "Descentralización del Gasto Social" en Examen No. 112, Febrero de 1999.
  - ☐ Hernández Laos, Enrique, " La pobreza en México" en **Comercio Exterior**, Vol. 42, Núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, abril de 1992, pp. 402-411.
  - ☐ Hernández Rodríguez, Francisco, " Crecimiento urbano y condiciones de vida en México", en **Comercio Exterior**, vol. No. 45 Número 10. Octubre de 1995.
  - ☐ Kliksberg, Bernardo. "Cómo Reformar el Estado para la Lucha contra la Pobreza". **Comercio Exterior**, vol.42, No. 11, México, Banco de Comercio Exterior, S.N.C. Mayo de 1992, pp. 477-482.
  - ☐ Labra, Armando. Evaluación y Alternativas del Ramo 33/ Un enfoque político, social y Técnico. Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados LVII legislatura. Congreso de la Unión, México, Noviembre de 1998.

1. Lerner Susana y André Quesnel " Instituciones y reproducción. Hacia una interpretación del papel de las Instituciones en la regulación de la fecundidad en México" en Alba Francisco y Gustavo Cabrera (Compiladores), "La población en el desarrollo contemporáneo de México, El Colegio de México, 1994
2. Levy Santiago, "La Pobreza en México", en Velez, Félix (compilador) La Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla, México, FCE, 1994, Colección de Lecturas del Trimestre Económico, Número 79)
3. Lomeli Vanegas, Leonardo, "Los programas de combate a la pobreza en México (1970-1997). En **Economía Informa** No. 264, Febrero de 1998. Pág. 36-40.
4. Lustig, Nora, *México: la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, capítulo 3, pp. 87-124.
5. Martínez de Navarrete, Ifigenia "La distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México" Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, México D.F. 1960, F.E. UNAM, 1997.
6. Martínez de Navarrete, Ifigenia. "Elementos para un acuerdo nacional a favor de una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social". en **Economía Informa** No. 252, Noviembre de 1996, pp. 19-22.
7. Meave Avila, Silvia. *México, La mayor desigualdad mundial*, Revista **Siempre**, 4 Mayo 2000.
8. Menchú Tum Rigoberta, "Paz y Pobreza no pueden coexistir" en revista **Quórum** 2ª. Época Año V No.47 Octubre de 1996.
9. Moguel Julio, "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal, el caso del Programa Nacional de Solidaridad", en **Economía Informa** No. 252, Noviembre de 1996, pp. 12-18.
10. Montemayor Seguy, Rogelio. La dilución de la responsabilidad y concurrencial local en el combate a la pobreza, **Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33**, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados LVII legislatura, Congreso de la Unión, México, Noviembre de 1998.

- Nuñez, Omar, "Acercamiento al análisis de las diversas dimensiones que involucra la pobreza en México" en **Economía Informa** No. 265, Marzo de 1998. Pág. 36-39.
- Ortiz Mena, Antonio " El Desarrollo Estabilizador", FCE, 1998. México D.F.
- Ortiz Torres, Luis Enrique. "Un análisis regional del mercado de trabajo en México" en **Economía Informa** No. 245, Marzo de 1996, pp. 27-32.
- Padilla Cobos, Emilio "La megalópolis neoliberal gigantismo, fragmentación y exclusión" en **Economía Informa** No. 258, Junio de 1997, pp. 4-14.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.
- Robles Rosario "La Propuesta Zedillista en lo Social la no política" en **Economía Informa**, No. 247, Mayo de 1996, pp. 12-16.
- Rodríguez, Guillermina, Sergio Luna y Mauricio Correa "El Sector Privado y el Combate a la Pobreza en Oaxaca". **El Mercado de Valores**, Agosto 1998. Nacional Financiera.
- Rojas, Carlos, Solidaridad, en Arturo Warman (compilador), *La Política Social en México, 1989 - 1994*, México, FCE, 1994, p. 427. Luis Miguel Bascones, La exclusión participativa. El Banco Mundial y el gobierno de los pobres en América Latina, ms, México., 1994
- Ros, Jaime, "La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones", en *Nexos*, vol. XVIII, Núm. 209, julio de 1996.
- Ruiz Durán Clemente, Macroeconomía Global, Capítulo 9,
- Secretaría de Desarrollo Social, *Aspectos Relevantes de la Política Social*, 24 páginas.
- Sen, Amartya K Sobre Conceptos y medidas de Pobreza, *Lecturas Económicas Extraviadas* No. 73. Profr. Guillermo Ramírez Hernández, UNAM, FE. 1995.
- Sen, Amartya K. "Conceptos y Medidas de Pobreza" en **Comercio Exterior**, Vol. 42. Núm. 4 México, Abril de 1992, página 310.
- Sen, Amartya y Martha Nussbaum (compiladores), "La Calidad de vida" *The United Nations University*, FCE, México 1996, pp. 54 - 100.

- Sepúlveda Fayad, Juan Manuel, "Diversidad Municipal y Desarrollo Social" en revista **Quórum** 2ª. Época Año VI, No.54 junio de 1997.
- Supervielle, Marcos y Ramón Sánchez. *Indicadores de Desarrollo, Mínimos de Bienestar y su Relación con la Distribución del ingreso*. México, Secretaria del Trabajo y Prevención social, 1982 pp. 53-70 (COPLAMAR y los Mínimos de Bienestar).
- Szekely, Miguel, "Estabilidad y ajuste con desigualdad y pobreza: el caso de México", en **El Trimestre Económico**, No. 241, México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo de 1994.
- Talavera Aldana, Fernando, "México: los rezagos del empleo y los salarios, 1990-1996" en **Economía Informa** No. 252, Noviembre de 1996. pp. 23-30.
- Tello Macías, Carlos, "La economía Mexicana: hacia el tercer milenio", en **Nexos**, vol. XIX, Núm. 223, julio de 1996.
- Teroba Lara Cesáreo "Superación de la Pobreza con la Acción Municipal", en revista **Quórum** 2ª. Época Año VI, No.54 junio de 1997.
- Urquidí L. Victor, "Pobreza Rural manejo sustentable: Una perspectiva mexicana", en Revista **Quórum** No. 47 Octubre de 1996. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Vázquez Gloria y Jesús Ramírez (coordinadores) *Marginación y Pobreza en México*. México, editorial ariel, 1995.
- Ward, Peter M. "Social Welfare Policy and Political Openinig in Mexico". **Journal Latinamerican Studies** No. 25 pp. 613-628. Cambridge University Press, 1996.
- Warman, Arturo (compilador), *La política social en México, 1989-1994*. FCE, México.