



00661
Universidad Nacional Autónoma de México

35

Facultad de Contaduría y Administración

División de Estudios de Posgrado

Caso Práctico

Propuesta de un Nuevo Modelo para Mejorar la
Distribución del Ingreso y Erradicar la Pobreza
Extrema

299963

Que para Obtener el Grado de

Maestro en Administración (Organizaciones)

Presenta:

Isaac Rojkind Orleansky

Asesor del Caso Práctico:

M.A. Miguel Enrique Sánchez Boy

Asesor de Metodología:

M.P. Patricia Ibarguengoitia y Rentería



México, D.F. Noviembre 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias de la
Administración**

Oficio: PPCA/EG/2001

Asunto: Envío oficio de nombramiento de jurado de Maestría.

Ing. Leopoldo Silva Gutierrez
Director General de Administración Escolar
de esta Universidad
Presente.

At'n.: Biol. Francisco Javier Incera Ugalde
Jefe de la Uidad de Administración del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que el alumno **Isaac Rojkind Orleansky**, presentará Examen General de Conocimientos dentro del Plan de Maestría en Administración (Organizaciones), toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo, por lo que el Dr. Sergio Javier Jasso Villazul, Coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

M.A. Eduardo Villegas Hernández	Presidente
Dr. José Salvador Florio Mazzu	Vocal
M.I.O. Napoleón Serna Solís	Vocal
Dr. Alejandro Purón Mier y Terán	Vocal
M.P. Patricia Ibargüengoitia y Rentería	Secretario
M.E.L. Juan Manuel Ortega Riquelme	Suplente
M.A. Miguel Enrique Sánchez Boy	Suplente

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

"Por mi raza hablará el espíritu"

Cd. Universitaria, D.F., 2 de julio del 2001.

El Coordinador del Programa de Posgrado


Dr. Sergio Javier Jasso Villazul

MdG
9/11

P r e s e n t a c i ó n

A lo largo de mas de 20 años de servir a México, colaborando en tan diversas áreas de la administración pública central y paraestatal, he llegado a la conclusión que este andar ha forjado a mi persona; especialmente, estos últimos tres años en los que he tenido la posibilidad de involucrarme con el fenómeno de la pobreza que agobia a millones de compatriotas.

El hecho de conocer el esfuerzo de los diversos ordenes de gobierno y de la actuación de otros sectores en la solución de este mal, así como la incapacidad para contenerlo, me motivaron a formular la presente investigación y propuesta.

Después de mas de 2 años de investigación y de intentar interpretar las causas de este fenómeno, me encuentro inquieto, me surgen diversas interrogantes y me pregunto, ¿Este esfuerzo logrará consolidarse como los cimientos para revertir este fenómeno o concluirá siendo, un simple ejercicio que compensará mi ego por desarrollar mi conocimiento?

Sin entrar en grandes cuestionamientos sobre este particular, es pertinente reiterar y dejar plasmado mi agradecimiento profundo a Rosy, Dayana e Israel, mi esposa e hijos, quienes con un agudo sentido de comprensión han permitido y estimulado mi desarrollo profesional.

Por lo que se refiere a este trabajo, es fundamental reconocer las aportaciones y comentarios que algunos de mis más cercanos amigos han formulado; en particular destaco a Eduardo Gutiérrez, Javier Valadez y Miguel Sánchez Boy, quienes retroalimentaron creativamente este documento. Asimismo, deseo agradecer el apoyo y entusiasmo de Patricia Ibarquengoitia y Rentería, Napoleón Serna Solís, Eduardo Villegas Hernández, Alejandro Purón Mier y Terán, Juan Manuel Ortega Riquelme. En particular destaco las aportaciones de José Salvador Florio Mazzu, quien con un sentido agudo, creativo y visionario, permitió consolidar las ideas que sobre el tema se desarrollaron.

Agradezco a todos aquellos servidores públicos que en el ir y venir del cumplimiento de mis funciones públicas hicieron posible el que pudiese conocer un terreno tan complejo y diverso, como es la pobreza. Es urgente innovar esquemas de atención que reviertan este mal.

México exige y reclama que servidores públicos honestos y creativos se aboquen en una ardua labor para que en aras de este nuevo milenio se exploten las potencialidades de nuestro país.

A los lectores de este gran esfuerzo contenido en una serie de líneas sobre papel, los invito a que trabajemos juntos por un México que dé más a nuestros hijos, a nuestra familia y a toda la comunidad.

Isaac Rojkind

“Quienes tienden a considerar que el mecanismo del mercado es la mejor solución para resolver todos los problemas económicos, quizá deban preguntarse cuales son los límites de ese mecanismo”

“El temor a los déficits presupuestarios y a la inflación tiende a inundar los debates actuales sobre la política económica, y esta es una cuestión realmente trascendental. Otra son los incentivos y el grado en que un sistema de ayuda pública puede reducir la iniciativa pública y distorsionar los esfuerzos individuales. Ambas cuestiones-la necesidad de incidencia fiscal y la importancia de los incentivos-merecen un serio análisis”

“La decisión de proporcionar ayuda en función de la falta de capacidades y no de la falta de renta, no evita por sí sola la necesidad de juzgar la pobreza económica de los posibles beneficiarios, ya que también hay otra cuestión, y es cómo debe distribuirse la ayuda pública”

“Los individuos viven y actúan en un mundo de instituciones. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen sobre todo de las instituciones que existen y de cómo funcionan”

“ La razón para adoptar un enfoque amplio y pluralista para analizar el desarrollo se ha puesto más de manifiesto en los últimos años, debido en parte tanto a las dificultades como a los éxitos que han tenido los diferentes países durante las últimas décadas. Estas cuestiones están estrechamente relacionadas con la necesidad de equilibrar el papel del Estado-y de otras instituciones políticas y sociales-con el uso de los mercados”

**Amartya Sen
Premio Nobel de Economía 1998**



Foto: SEDESOL

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I DESCRIPCIÓN DEL CASO Y PROBLEMA A SOLUCIONAR	
1.1 Identificación del Problema y Pregunta a Solucionar	1
CAPITULO II MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	
2.1 Marco teórico y conceptual (principales autores consultados)	3
CAPITULO III MARCO REFERENCIAL Y CONTEXTUAL DEL DESARROLLO SOCIAL	
3.1. La Política Social y el Estado Mexicano	21
3.1.1 Antecedentes Históricos y Constitucionales	21
3.1.2 El Estado Benefactor	26
3.2 La Evolución Económica	29
3.2.1 Marco General del Desarrollo	29
3.2.2 Populismo y Desestabilización 1970-1982	30
3.2.3 Recuperación de la Confianza 1982-1989	37
3.2.4 Consolidación Económica 1989-1994	45
3.2.5 El Gobierno de Ernesto Zedillo 1994-2000: principales indicadores, avances y resultados.	53
3.3 La Situación Social	64
3.3.1 La Pobreza Mexicana en Perspectiva Histórica	64
3.3.2 Evolución de la Pobreza 1940-1979	64
3.3.3 El Inicio del Modelo Neoliberal y la Evolución de la Pobreza 1980-1999	70
3.3.4 Reconocimiento del Fenómeno de la Pobreza	75
3.4 El Entorno Político	80
3.4.1 Democracia y Representatividad Social: la asunción al pluripartidismo	80

3.5	<i>La Política Social, el Federalismo y su vínculo a la Administración en los diferentes órdenes de Gobierno</i>	82
3.5.1	Aspectos teóricos del Federalismo y su aplicación en México	82
3.5.2	Caracterización de la Política Tributaria en México.	87
3.6	<i>La Administración Pública y su participación en la Política de Desarrollo Social</i>	103
3.6.1	El ámbito facultativo de la Secretaría de Desarrollo Social como Eje operador de la Política de Desarrollo.	103
3.6.2	Los Instrumentos de la Política Social	105
3.6.2.1	La Ley de Planeación	106
3.6.2.2	El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	107
3.6.2.3	Los Programas y Acciones Sectoriales	108
3.6.2.4	Programa para Superar la Pobreza 1995-2000	108
3.6.2.5	El Convenio de Desarrollo Social	112
3.6.3	El Ramo 26 Instrumento fundamental de la Política Social	113
3.6.4	El Nuevo Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social	121
3.6.5	Evolución del Gasto en Desarrollo Social, Tendencias y Perspectivas	127
CAPITULO IV METODOLOGÍA SEGUIDA PARA SOLUCIONAR EL CASO		132
4.1	<i>Método General</i>	132
4.2	<i>Método Específico</i>	134
CAPITULO V PROPUESTA DE UN MODELO ALTERNATIVO PARA PROPICIAR MEJORES CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN		
5.1	<i>Estrategia</i>	160
5.2.	<i>Estrategias del Modelo</i>	164
5.2.1.	<i>Implementación de un Modelo para Mejorar la Distribución del Ingreso (Primer Estrategia)</i>	164
5.2.1.1	Implementación de un Sistema Tributario que aliente el Crecimiento Económico.	164
5.2.1.2	Política de Gasto congruente con el crecimiento económico.	167
5.2.1.3	Mejorar el Nivel de los Salarios e Ingresos de la Población.	177
5.2.1.4	Mantener bajo control el proceso inflacionario	178

5.2.2	<i>Constitución de un nuevo Marco jurídico para el Desarrollo Humano y Productivo (Segunda Estrategia)</i>	179
5.2.2.1	Constitución de un Ramo General Desarrollo Humano y Productivo, que aglutine los recursos destinados al Combate a la Pobreza y regule las Acciones Amplias en materia Social del Gobierno Federal.	181
5.2.2.2	Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	188
5.2.2.3	Propuesta para una Ley para el Desarrollo Humano y Productivo	190
5.2.2.4	Criterios para la Formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación	193
5.2.2.5	Propuesta de modificaciones al Reglamento Interior de la SEDESOL	201
5.2.2.6	Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo	202
5.2.2.7	Redefinición de una Nueva Estructura Programática	205
5.2.2.8	Atribuciones y funciones de la Unidad de Presupuestación y Política de Gasto para el Desarrollo Humano y Productivo (antes Dirección General de Planeación de la SEDESOL)	218
5.2.3	<i>Promoción y puesta en marcha de un Compromiso Nacional para el impulso de un Desarrollo Económico que aliente el Bienestar (Tercer Estrategia)</i>	229
5.2.3.1	Suscripción de un Compromiso Nacional entre los Sectores Público, Social y Privado para mejorar la Distribución del Ingreso, potenciar el Gasto Social e incrementar los salarios.	229
5.2.3.2	Suscripción de Acuerdos de Coordinación y Colaboración Intersectorial	231
5.2.3.3	Modificación de los Convenios de Desarrollo Social	232
	Conclusión	233
	APENDICE ESTADÍSTICO	235
	BIBLIOGRAFIA	257

INTRODUCCIÓN

Frente a la magnitud de la pobreza extrema y al empobrecimiento de amplios sectores de la población, es urgente instrumentar una nueva estrategia de desarrollo que permita contener esta tendencia. Así, se requiere una nueva política de Estado que fortalezca la economía de mercado (inversión, producción y consumo) e impulse el bienestar social (promoción de áreas deprimidas y atención de la población marginada, entre otros) que redunden en un enriquecimiento sustancial de las fuentes de trabajo.

Las crisis económicas recurrentes y los programas de ajuste condicionaron al Estado mexicano a privilegiar el equilibrio macroeconómico y postergar el énfasis en las acciones de urgencia de ayuda directa de parte del Estado orientadas al combate a la pobreza en los varios niveles estratégicos requeridos.

La década de los noventa estuvo caracterizada por procesos drásticos de ajuste económico que todavía no se traducen en mayores niveles de bienestar y de progreso social para el grueso de la población. Antes bien, el deterioro de los niveles de vida se ha generalizado afectando más a los más pobres, y la sociedad se polariza de manera alarmante.

Los diferentes programas sociales instrumentados por el Gobierno Federal han sido insuficientes para contener la expansión de la pobreza, la cual ha tomado una dinámica propia muy difícil de atacar en el corto plazo. Más aún, de continuar con los actuales insuficientes esquemas de política económica y social se corre el riesgo de que el fenómeno de la pobreza rompa con la estabilidad política y social, trastocando la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones.

Existe en amplios sectores sociales la percepción de que la instrumentación de la política económica y social obedece a estrechos criterios de carácter

macroeconómico y contable, que lejos de generar mayores índices de bienestar social, han propiciado una mayor concentración del ingreso, pérdida del poder adquisitivo, altos niveles de desempleo, cierre de pequeñas y medianas empresas, y, por el contrario, sólo ha favorecido a ciertas grandes empresas y al desvío del capital hacia la actividad especulativa. Esto se refleja con:

- El coeficiente de Gini que mide la concentración del ingreso pasó del 0.429 en 1984 al 0.503 en el 2000 (un valor cercano a uno indica alta concentración).
- El poder adquisitivo mostró un fuerte retroceso al registrar los salarios una caída en términos reales entre 1980 y el 2000 cercana al 70% (las cifras oficiales sobre tasas de inflación eran falsas).
- El capital extranjero invertido en bolsa creció significativamente, mientras que disminuyó la inversión productiva. En 1995 los tesobonos ascendían a 3,987.2 millones de pesos y en febrero de 1995 totalizaban 79,115.1 millones de pesos. La venta masiva de estos instrumentos “por parte de los fondos de pensiones norteamericanos” dio origen a la devaluación del peso en diciembre de 1994^{**}, aspecto principal de una crisis generalizada que aceleró la fuga de capitales la cual se inició seis meses antes.

Desde enero 1995 el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se dedicó a la ardua tarea de rescatar económicamente al país, con múltiples medidas y negociaciones internacionales, con éxito sobre todo al nivel macroeconómico y político internacional; pero no pudo revertir el proceso de deterioro del nivel de vida de la población, siendo el más pobre el más afectado, con crecimiento de la población en pobreza extrema y aumento del número de desempleados.

De no revertirse esta situación existe la posibilidad de que la sociedad

^{**} Cifras publicadas por el Banco de México. Ver Héctor Guillén Romo La Contrarrevolución neoliberal. Página 184.

desorientada rebase a las instituciones, ocasionando brotes de violencia que pudieran degenerar en estallidos sociales que, lejos de representar soluciones, perturben el orden social, entorpezcan el desarrollo y reviertan los logros hasta hoy alcanzados.

La situación social es por demás crítica: la desconfianza y la incertidumbre son el común denominador de una sociedad que no vislumbra ni en el presente inmediato, ni en el mediano plazo, la posibilidad de mejorar sus condiciones materiales de existencia. Lo peor de todo es que la actual oferta política plagada de mitos y promesas demagógicas, asignaciones de culpas y confusiones conceptuales, tampoco convence. Los pocos pronunciamientos que se han efectuado por los diferentes partidos políticos no corresponden a la necesidad real de una transformación de fondo que coloque al país en una nueva fase de su desarrollo económico y social.

En este contexto, la presente investigación propone la instrumentación de un modelo de acciones coordinadas que permitan proporcionar alternativas de desarrollo para impulsar mejores condiciones de vida de la población en general. Dicho modelo, se conforma de tres vertientes: por un lado, se propone la instrumentación de una política económica que tienda a favorecer la inversión productiva, el empleo y los salarios; por otro, la constitución de nuevos ordenamientos jurídico-administrativos capaces de aglutinar los esfuerzos coordinados de los diferentes niveles de gobierno, así como de la sociedad organizada, para instrumentar políticas de superación del desempleo y de la pobreza con nuevos esquemas de operación y financiamiento. Finalmente se propone la promoción de un compromiso nacional, con planes concretos, para el impulso de un desarrollo económico que aliente el nivel de vida de las familias y la sociedad en su conjunto, a través de un aumento de confianza y de inversión productiva.

Con el compromiso nacional se pretende establecer un acuerdo generalizado entre los diferentes niveles de gobierno y los sectores social y privado para diseñar el proyecto de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo, así como definir las estrategias a seguir, los objetivos y metas a alcanzar tanto en lo económico como en lo político y lo social. Este acuerdo permitirá crear bases sólidas para la definición de nación que garantice la estabilidad política, pluralidad y eficiencia gubernamental, certidumbre económica y desarrollo socio-económico, independientemente de los cambios gubernamentales.

Para arribar a la conformación de un modelo que vincule, complemente y promueva un crecimiento económico con visión social, el presente estudio está integrado por cinco capítulos cuyo contenido nos auxilian a este propósito. En el primer capítulo se presenta una breve descripción del caso y la problemática a solucionar.

El segundo capítulo se presenta el marco teórico y sus referentes conceptuales, señalando cuáles fueron las principales corrientes de pensamiento utilizadas para el desarrollo de este estudio, así como la bibliografía consultada. De igual forma se explica detalladamente el desarrollo teórico de los contenidos y se presenta una justificación de la selección de cada capítulo.

El tercer capítulo establece el marco referencial y contextual del desarrollo económico y social, en éste se analizan siete grandes apartados. El primero de éstos, vislumbra la política social y el estado mexicano y la incorporación del concepto de desarrollo social en los ordenamientos legales que lo sustentan, así como la organización de la administración pública para impulsar una política social y los instrumentos de que ésta dispone para alcanzar los objetivos establecidos.

El segundo apartado se refiere a la evolución económica, donde se presentan los rasgos más sobresalientes de las estrategias de desarrollo económico

instrumentadas durante las últimas décadas, así como sus avances y resultados, de lo cual se extraen enseñanzas útiles para una política de recuperación. En este sentido se pretende conformar el entorno macroeconómico en el que se inscribe la política de desarrollo social y, en forma particular, la estrategia de combate a la pobreza extrema.

El tercer apartado del capítulo tres se refiere la situación social. En él se señala que en los últimos años se ha aplicado una estrategia de combate a la pobreza que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población que enfrentan rezago y marginación. Se analiza la situación que, en el ámbito de lo social, se presentaba antes y durante la instrumentación de esta estrategia.

El apartado referente al entorno político señala que en los últimos años el país ha sido escenario de profundos cambios políticos que conllevan a la disposición de un sistema electoral con mayor credibilidad y transparencia, que permita constituir espacios a la pluralidad y fortalecer el sistema democrático. También se señala que a partir de 1989 la conformación de congresos con representación de todas las organizaciones políticas es una constante que debe tenerse presente para el diseño e instrumentación de políticas públicas dirigidas al combate de la pobreza.

En esta sección, se presenta la posición de los principales partidos políticos o fracciones parlamentarias en torno a los programas de desarrollo social, el impacto que sobre el diseño e instrumentación de los mismos genera un congreso plural y la distribución de competencias que en materia de la política social define el federalismo mexicano y sus cambios recientes.

En el apartado 3.5 se hace referencia a la relación existente entre la política social y el federalismo, se explican brevemente algunos aspectos teóricos del federalismo y su aplicación en México. De igual forma se analizan las principales

características de la política tributaria, así como el fenómeno de la evasión fiscal en el país.

En último apartado de este capítulo se señala la participación de la administración pública en la política de desarrollo social en los últimos años, destacando el papel de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como principal promotora del bienestar social.

En el capítulo cuatro se establece la metodología aplicada en la presente investigación, la cual parte de la observación objetiva de datos verificados, como base de un esquema deductivo, en el que se presentan las consideraciones de carácter general, que permiten conocer la situación que guardan la política económica y social, así como la evolución de la pobreza. Lo anterior con el propósito de arribar a conclusiones que permitan la formulación de un nuevo modelo de acciones que vincule y promueva el crecimiento económico con visión social. Cabe señalar que la elaboración del modelo se basó en los principios que establecen los métodos econométricos, respetando la estructura para el diseño de los mismos.

En el quinto y último capítulo se propone un modelo alternativo de desarrollo que busca mejorar las condiciones de vida en la población en general. Para ello se establecen tres líneas de acción: la primera se refiere al diseño e implementación de un modelo de acciones económicas y político-administrativas para mejorar el ingreso nacional y su distribución. En la segunda se propone la constitución de un nuevo marco jurídico para el desarrollo humano y productivo, y en la tercera se sugieren modificaciones administrativas específicas que permitan mejorar la ejecución de la política de combate a la pobreza. Asimismo, se propone que las modificaciones a la estructura administrativa respondan a los principios de la planeación estratégica y la gerencia pública moderna.

CAPÍTULO I DESCRIPCIÓN DEL CASO

1.1 Identificación del Problema y Pregunta a Solucionar

Las estrategias de desarrollo económico implementadas por el Estado Mexicano han acompañado y en alguna medida han condicionado las políticas para el desarrollo social. A partir de los años treinta, las acciones que el Estado emprendió para impulsar el desarrollo económico se vieron complementadas con políticas de carácter social que atendían a los principios de justicia y equidad intrínsecos al proyecto de Nación.

El agotamiento de este modelo de desarrollo se empieza a manifestar hacia los años setenta. La fuerte dependencia de recursos externos con el resultante aumento de la deuda externa, los crecientes desequilibrios en las finanzas públicas y las primeras medidas de ajuste condicionaron la forma de atender la política social.

La llegada de recursos provenientes del crédito externo y del petróleo permitieron en la segunda mitad de los setenta mantener una política de bienestar social de creciente cobertura. Inclusive, se crearon programas que atendían a sectores sociales con fuertes problemas de marginación como lo fueron el PIDER y COPLAMAR. Sin embargo, la base de financiamiento de esta política y su desenvolvimiento institucional no lograron sostenerse en el tiempo.

El deterioro económico se expresó por los compromisos financieros contraídos y la necesaria reducción del enorme déficit fiscal, que a su vez incidieron en la estructura del gasto público. La situación era por demás compleja: debía hacerse frente al servicio de la deuda externa y simultáneamente continuar atendiendo las necesidades sociales. Los recursos aparentemente infinitos, o la creencia en la

abundancia nacional, eran en el pasado las bases del análisis para el diseño de las políticas sociales. Pero también se convirtió en una forma de acoplamiento entre la demanda social y la oferta gubernamental que contribuyó a la crisis de las finanzas públicas. El estilo de hacer política de los gobiernos posrevolucionarios, enfrentados a crecientes necesidades sociales, condujo a la presencia permanente de un enorme gasto asociado a un abultado y casi siempre creciente aparato público plagado de ineptitud y corrupción.

En este contexto se inicia en México un nuevo periodo caracterizado por cambios en todos los ámbitos de la vida nacional; se da inicio a la instrumentación de un nuevo modelo de crecimiento basado en la modernización económica y el cambio estructural^{*}, que en la práctica se ha traducido en controles presupuestales del gasto público y en algunos casos en reducciones del mismo. A pesar de ello, la pobreza en México ha crecido de manera significativa, ya que mientras que en 1983 era de 16 millones de personas, en 1999 según el INEGI, esta proporción ascendió a más de 26 millones, lo que significa que más de una cuarta parte de la población mexicana padece esta condición.

El gasto público, un instrumento promotor de la redistribución de la riqueza, se vio afectado derivado de esta nueva política. Entre 1983 y 1988 registró una caída del 3.3 % en términos reales. Situación que agravó la problemática social, propiciando que se incrementara el número de pobres.

* El cambio estructural propuesto por Miguel de la Madrid consistió en replantear el modelo de desarrollo con una mayor participación del sector privado y una menor intervención estatal en las actividades económicas, minimizando su intervención a la nueva promoción y regulación. Sin embargo el "motto" de este gobierno fue el de la "rectoría" económica del Estado, a la que el presidente se refirió repetidamente en su discurso, fiel a la filosofía político-económica que había dominado durante décadas. Pero, en los hechos, el importante cambio se inició. Aspecto importante de dicho cambio consistió en la lenta y parcial reducción de empresas del sector público y la reorientación y modernización del aparato productivo y distributivo. Pero la desmedida emisión de moneda (promedio de 160% anual) propició la inflación.

En el marco de las políticas públicas aplicadas en los últimos veinte años, y ante la escasez de recursos y las limitaciones presupuestales, el Gobierno Federal diseñó y constituyó el Ramo General 26 como instrumento del gasto bajo el cual se fortalecieron los esfuerzos de atención a la pobreza. Desde su creación hasta su fusión en 1999 con el Ramo 20, ha evolucionado permanentemente en función de las necesidades políticas para atender las demandas sociales, los cambios han quedado contenidos sistemáticamente en el texto del Presupuesto de Egresos de la Federación que es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados. A pesar de este esfuerzo saludable y el cambio en la modalidad de gasto que se dio en el año 2000, la pobreza continúa. Es imperativo determinar las causas de esta persistencia. Sin duda, una es el insuficiente desarrollo económico, superado por el enorme crecimiento demográfico; otra es la insuficiente educación (y capacitación para el trabajo, sobre todo en áreas agrícolas e industriales más modernas). Se requiere un diagnóstico riguroso para poder diseñar un plan correctivo, realista y eficiente.

El presente estudio tiene como propósito dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿es posible plantear un modelo de desarrollo alternativo que permita superar las deficiencias estructurales existentes, y que al mismo tiempo, promueva un crecimiento económico, impulse una mejor distribución del ingreso y genere elementos que mejoren los niveles de bienestar social.?

CAPITULO II MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1 Marco teórico y conceptual.

El crecimiento económico es una condición básica para mejorar el bienestar de una sociedad y alcanzar un grado mayor de desarrollo. A partir de esta premisa

En el marco de las políticas públicas aplicadas en los últimos veinte años, y ante la escasez de recursos y las limitaciones presupuestales, el Gobierno Federal diseñó y constituyó el Ramo General 26 como instrumento del gasto bajo el cual se fortalecieron los esfuerzos de atención a la pobreza. Desde su creación hasta su fusión en 1999 con el Ramo 20, ha evolucionado permanentemente en función de las necesidades políticas para atender las demandas sociales, los cambios han quedado contenidos sistemáticamente en el texto del Presupuesto de Egresos de la Federación que es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados. A pesar de este esfuerzo saludable y el cambio en la modalidad de gasto que se dio en el año 2000, la pobreza continúa. Es imperativo determinar las causas de esta persistencia. Sin duda, una es el insuficiente desarrollo económico, superado por el enorme crecimiento demográfico; otra es la insuficiente educación (y capacitación para el trabajo, sobre todo en áreas agrícolas e industriales más modernas). Se requiere un diagnóstico riguroso para poder diseñar un plan correctivo, realista y eficiente.

El presente estudio tiene como propósito dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿es posible plantear un modelo de desarrollo alternativo que permita superar las deficiencias estructurales existentes, y que al mismo tiempo, promueva un crecimiento económico, impulse una mejor distribución del ingreso y genere elementos que mejoren los niveles de bienestar social.?

CAPITULO II MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1 Marco teórico y conceptual.

El crecimiento económico es una condición básica para mejorar el bienestar de una sociedad y alcanzar un grado mayor de desarrollo. A partir de esta premisa

uno de los principales objetivos del Gobierno debe ser la procuración de un crecimiento sostenido de largo plazo que con un esquema de equidad, impacte favorablemente a todos los segmentos marginados de la población.

El problema del crecimiento no se reduce exclusivamente a alcanzar una cifra, al incremento del ingreso per cápita, sino también a su distribución. México presenta una de las distribuciones más desiguales de América Latina, especialmente por la gran diferencia que existe entre el 10% más rico y el resto de la población.

El propósito de la presente investigación es sugerir una serie de acciones que en mi opinión son necesarias para promover un crecimiento más acelerado del ingreso y del empleo. De ahí que el reto sea doble:

1. Plantear una estrategia que permita el crecimiento económico, el mejoramiento del ingreso per cápita y,
2. Que sea compatible con políticas públicas orientadas a mejorar la asignación de los recursos que se destinan a superar la pobreza.

En esta labor el Estado ocupa un papel relevante, de ahí que diversos autores analicen y debatan sobre las funciones que debe asumir éste. Según Nicos Poulanzas¹, su función consiste en mediar los intereses de los diferentes grupos. Como factor de cohesión, equilibrio y orden social, trata de preservar el interés general. Promueve la redistribución del ingreso por razones de eficiencia y de justicia social. Aunque existen razones éticas para el desempeño de esta función crucial, también es necesaria para la legitimación y la gobernabilidad del sistema. Un Estado es fuerte si su gobierno es capaz de lograr un estado de derecho que propicie un ambiente que equilibre el nivel de vida de los habitantes.

¹ Poulanzas, Nicos "El poder político y las clases..." Página 56.

Según Richard Musgrave² el Estado debe asumir cuatro funciones rectoras: corregir las fallas del mercado, inducir el crecimiento, establecer leyes económicas y redistribuir el ingreso. Para inducir y sustentar el crecimiento económico de largo plazo se requieren de tres condiciones básicas:

- Un marco legal que garantice el Estado de derecho
- Estabilidad de precios
- Equilibrio presupuestal

Aunado a los aspectos antes señalados, existen seis áreas clave que la experiencia internacional destaca como determinantes del crecimiento ³:

- Ahorro e inversión
- Estructura tributaria
- Eficiencia del gasto público
- Educación
- Mercado laboral
- Fortalecimiento del mercado
- Obras de infraestructura

En la propuesta formulada en esta investigación para la elaboración de un nuevo modelo que mejore el desarrollo económico, la distribución del ingreso y erradique la pobreza extrema, se parte del supuesto de que es necesaria una reforma tributaria que estimule y fortalezca el mercado interno e incentive la inversión y el ahorro privados, lo que permitirá una mayor disponibilidad de recursos públicos para la consecución de proyectos sociales.

También se considera que el equilibrio en las finanzas públicas es positivo, debido a que reduce las presiones en el alza de los precios, disminuye las tasas de

² Musgrave, Richard A. Hacienda pública, teórica y aplicada, página 286.

³ Centro de Análisis y Difusión Económica, documento No. 16, Página. 35

interés y reduce las necesidades de endeudamiento. De igual forma se sostiene que para mejorar la distribución del ingreso el gasto público es el instrumento idóneo, particularmente el gasto social⁴ (siempre y cuando incida favorablemente en el desarrollo económico y en el mercado laboral).

El gasto social se entiende como la parte del gasto público destinada al financiamiento de los servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, nutrición, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros que se destinan a satisfacer las necesidades de las personas en el ámbito de sus capacidades físicas y productivas.

INTEGRACIÓN DEL GASTO SOCIAL 2000
(Millones de Pesos)

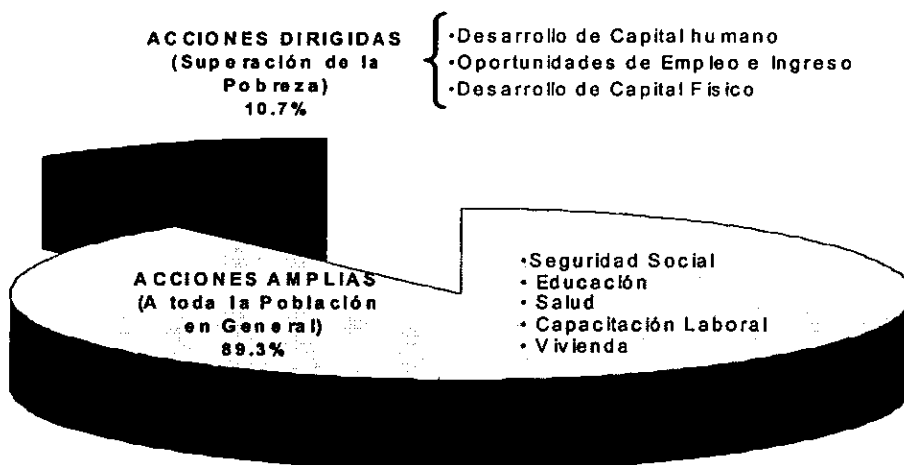
CONCEPTO	MONTO
Educación	205,841.8
Salud	113,932.7
Seguridad Social	114,578.0
Laboral	2,872.6
Desarrollo Regional	53,053.9
Abasto y Comercialización	12,209.6
TOTAL	502,488.6

En el caso de México, este concepto de gasto se estructura en dos vertientes: **acciones amplias y acciones dirigidas**. Las primeras se orientan a garantizar los derechos constitucionales de la población en general como educación, seguridad social, salud, capacitación laboral y vivienda. Por su parte, las **acciones dirigidas** tienen un enfoque territorial, debido a que sus acciones se dirigen a una población objetivo que normalmente se asienta en zonas del territorio nacional, las cuales por sus condiciones socioeconómicas están consideradas como de alta marginación.

⁴ Chavéz Presa, Jorge. Para recobrar la confianza en el gobierno. Página. 89

A estas acciones también se les conoce como de **superación de la pobreza** debido a que benefician a los grupos sociales vulnerables, cuyas condiciones de pobreza y marginación les impiden acceder a los beneficios del desarrollo. Es importante señalar que las acciones dirigidas cubren tres aspectos fundamentales; desarrollo humano, oportunidades de empleo e ingreso e infraestructura social básica.

COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL



Es importante destacar que del total de los recursos destinados al gasto social, el 87.31% cubre el gasto corriente y el 12.69% restante se destina a inversión. Lo anterior obedece a que las remuneraciones de maestros y médicos a nivel nacional se incluyen en este concepto de gasto, según se puede observar en el siguiente cuadro:

GASTO CORRIENTE	MONTO	GASTO DE INVERSIÓN	MONTO
TOTAL	438,723.3	TOTAL	63,765.3
Desarrollo Regional y Urbano	11,715.6	Educación	11,769.4
Pensiones, medicamentos, atención y alimentación de pacientes	124,451.6	Salud y Seguridad Social	8,122.7
Remuneraciones de maestros y médicos	231,332.1	Laboral	2,003.4
Otros	71,224	Abasto y Asistencia Social	590.4
		Desarrollo Reg. y Urbano	41,279.4
87.31%		12.69%	

FUENTE: Impulso al Bienestar Social. Página 55 Secretaría de Hacienda y Crédito Público/ Correo electrónico shcp.@/gob.com.mx.

El objetivo del presente estudio se orienta no sólo a la obtención de mayores recursos para el gasto social, sino también a mejorar la distribución del ingreso y a elevar la eficiencia de los programas que se instrumenten, con el propósito de generar beneficios reales en su aplicación. Asimismo, se sostiene que para que dicho gasto sea eficiente en cuanto a su aplicación, se requiere de una reforma administrativa que garantice disponibilidad de recursos, una organización óptima y una estructura funcional adecuada para que los objetivos planteados se logren al menor costo posible y con mayor efectividad.

El modelo de desarrollo propuesto en esta investigación se centra en una reforma tributaria que permita al gobierno federal allegarse a una mayor cantidad de recursos. Mediante una reducción de siete puntos porcentuales en la tasa general del impuesto sobre la renta (ISR), se elaboró un modelo econométrico cuyo objetivo es demostrar cómo impacta esta estrategia en diferentes variables de la economía como el ingreso, el consumo y la inversión y, para con ello determinar su viabilidad en la política fiscal.

El modelo econométrico, además de cumplir con los requisitos formales de la teoría económica, contiene las especificaciones y pruebas estadísticas necesarias que aseguran su aplicación empírica. Dos son las características fundamentales de dicho modelo: la inclusión de variables aleatorias y las pruebas estadísticas para determinar su aceptación o rechazo.

La elaboración de modelos, sobre todo los dinámicos, permite la creación de posibles escenarios macroeconómicos que facilitan el estudio y el comportamiento de los diferentes agentes económicos y sus posibles repercusiones en la actividad económica. Por tal motivo, se considera que el ISR es el instrumento fundamental de la política fiscal más apropiado para propiciar el crecimiento económico equilibrado y una mayor equidad en la distribución del ingreso debido a que tiene

los siguientes atributos: se puede diseñar para que sea elástico, progresivo, para que contribuya a la distribución de la riqueza y para que funcione como estabilizador de la economía⁵.

Cabe señalar que la aplicación de esta estrategia se inserta en un contexto en donde la globalización impone condiciones al funcionamiento de las economías mundiales, de manera particular a los gobiernos en el diseño de políticas económicas, por lo que es importante ubicar el marco contextual de la función del Estado como promotor del bienestar social.

En los últimos años la concepción y el papel del Estado se han transformado debido a la dinámica en el proceso evolutivo que han registrado las estructuras económicas y sociales. En un marco donde predominaban los principios de libertad e igualdad, el Estado liberal, surgió con el propósito de gobernar la vida política y crear una convivencia armónica del individuo en sociedad, basada en la organización y regulada por un marco jurídico donde predominaban valores de equidad y justicia.

En congruencia con estos principios, el liberalismo planteó desde sus orígenes la abolición de la intervención gubernamental en los asuntos económicos, entre los que destacaban no establecer barreras al comercio, eliminación de aranceles y reducción del gasto público. A partir de ese momento se consideró al "libre comercio como la mejor forma de desarrollo de la economía de una nación"⁶.

Con la evolución de la economía de mercado, el liberalismo como doctrina económica se ha ido transformando. Con la incorporación del comercio

⁵ CIDE

⁶ Adam Smith, La riqueza de las Naciones.

internacional en gran escala conocido como globalización, esta doctrina ha adquirido la connotación de “neoliberalismo”, fenómeno que se presenta a nivel mundial como un conjunto de políticas caracterizadas por un adelgazamiento estatal, reducción del gasto público, desregulación y privatización de empresas públicas, apertura del comercio exterior y una mayor apertura hacia la inversión extranjera directa.

De acuerdo con esta concepción del desarrollo, el Estado no debe participar en la economía, pues la formación y distribución del capital es tarea principal del sector privado, quien como actor del proceso económico, debe participar directamente en la asignación de recursos conforme a las leyes del mercado. Básicamente, el Estado es el conjunto de instituciones y leyes reguladoras, y no es un propietario de bienes reales y fuentes de producción. Carlos Salinas de Gortari anunció solemnemente que “desaparece el Estado propietario para convertirse en Estado solidario” (que ayuda solidariamente, lo que lo distingue del Estado liberal nacido en el S. XVIII y S. XIX).

En este sentido, Milton Friedman sostiene que el Estado ha fracasado rotundamente en la redistribución de los ingresos públicos, para él “los gastos públicos sirven a intereses de las clases medias, mientras que los impuestos que los financian, son pagados por los más pobres y por los más ricos.”⁷ Bajo estas premisas, muchos de los programas sociales tienden a beneficiar a los grupos medios y superiores, más que a los grupos a los cuales en principio estaban destinados. Esta concepción se impuso en México y en América Latina, a partir de los años ochenta prevaleciendo en la actualidad.

Sin embargo, algunos teóricos del desarrollo como Nicholas Stern, economista inglés de la London School of Economics, sostiene que “el Estado tiene un papel

particular en la educación, la salud, la protección social y el medio ambiente; su acción también es importante para garantizar y mejorar el funcionamiento de los mercados y de las actividades del sector privado, a través de la realización de trabajos de infraestructura, de la elaboración de un marco legal y reglamentario que permita que la competencia se ejerza eficazmente, y de intervenciones selectivas en la industria y la agricultura para estimular la creación y la difusión de nuevos conocimientos"⁸

Como ejemplo de lo anterior, Stern señala que en países como Japón, Alemania y Francia, el Estado ha jugado un papel muy importante en la promoción de la actividad económica. También indica que en países en desarrollo como Corea del Sur, Singapur y Taiwán, el sector público ha desempeñado un papel crucial. Para Stern, éstos países no son ejemplos de la "mano invisible", sino más bien de una elaborada intervención estatal en diversas esferas, incluida la selección de los sectores (orientación de la política económica hacia objetivos específicos), el financiamiento, la protección, la promoción de las exportaciones y el desarrollo del capital humano, entre otros aspectos.

A partir de estos conceptos teóricos, la propuesta central de esta investigación parte del supuesto de que el Estado debe intervenir para corregir los desequilibrios del mercado y el deterioro social que se presentaron con la competencia y la aplicación de las políticas de ajuste y modernización económica. Hasta ahora las fuerzas del mercado no han sido capaces de lograr una distribución del ingreso más equitativa, ni tampoco han favorecido un crecimiento económico estable y de largo plazo.

⁷ Guillen Romo Héctor. La Contrarrevolución Neoliberal página 59

⁸ Guillen Romo Héctor, op. Cit. Pág. 209

Por ello, se hace necesario que el Estado coordine y promueva un nuevo esquema de desarrollo, que sin caer en un intervencionismo protagónico, transforme sus estructuras institucionales para garantizar un entorno macroeconómico estable, que impulse a la pequeña y mediana industria; fortalezca a la gran empresa; asegure el buen funcionamiento de los mercados; e instrumente una política social que se oriente a la formación de capital humano, eleve los niveles de vida de la población y permita superar la pobreza y la marginación.

Es importante dejar patente que reconozco la importancia que en la actualidad ha representado el quehacer público en la modernización del país, en el sentido de los beneficios que ha traído consigo, tal es el caso del avance tecnológico, la incorporación del país al comercio internacional, la modernización de la planta productiva, el equilibrio macroeconómico y financiero y la mayor captación de inversión extranjera directa, entre otros.

Sin embargo, también pretendo señalar los efectos negativos de la mala instrumentación de las políticas públicas. Lo anterior, debido a que al privilegiar algunos factores macroeconómicos no se tomaron en cuenta las previsiones correspondientes para evitar que esta política impactara desfavorablemente a la población que menos tiene. Por ejemplo trajo consigo serios desequilibrios en el mercado como aumento del desempleo, deterioros en los índices de bienestar social, aumento de la brecha entre ricos y pobres y un aumento generalizado de la pobreza extrema. Esto significa que dichas políticas deben ampliarse y su administración programática debe mejorarse radicalmente.

Cabe señalar que las causas históricas de la pobreza obedecen tanto a factores estructurales como coyunturales, entre los que destacan: el manejo corporativo en la aplicación del gasto, la dispersión poblacional, excesiva centralización,

aplicación incorrecta de políticas públicas, endeudamiento sistemático, incapacidad del sector productivo para absorber la mano de obra que se liberó del sector rural al urbano, la aceptación de condicionantes impuestas por organismos internacionales -como la aplicación de topes salariales, eliminación de subsidios en el consumo de básicos, entre otros.- Aspectos que se abordan a lo largo de la presente investigación.

Ante este escenario, según Ricardo Uvalle, el Estado debe fortalecer su papel como promotor del bienestar social, para lo cual debe institucionalizar con el apoyo de la administración pública el diseño y ejecución de políticas públicas orientadas a fomentar mejores niveles de vida. Por ello debe realizar modificaciones tanto en su estructura como en sus funciones, de manera particular las relacionadas con el desarrollo social.

De esta forma, la estrategia aquí propuesta representa una alternativa viable para mejorar la eficiencia y eficacia tanto de los recursos como de los programas destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Asimismo representa una opción no sólo para generar mayores recursos que puedan destinarse al financiamiento del gasto público, particularmente el gasto social, sino que además, ofrece la posibilidad de sentar las bases para emprender un crecimiento económico estable y sostenido en el largo plazo.

Para la elaboración de esta propuesta fue necesario consultar diferentes fuentes bibliográficas tanto nacionales como internacionales, que sirvieron de marco conceptual para ubicar la situación económica y social de México y su posición en el contexto internacional. Estos referentes sustentaron la elaboración de un diagnóstico, que permitió identificar las limitaciones y alcances de la instrumentación de una política económica disociada del desarrollo social. Por otra parte, también se dispuso de información estadística proporcionada por

diferentes Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, como son: Banco de México, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la Economía Mexicana en Cifras y el México Social, entre otros. Dicha información sirvió de base para que a partir de una metodología previamente desarrollada, se pudieran formular propuestas de atención a la problemática de la pobreza.

También se consultaron fuentes hemerográficas, que sirvieron de sustento para tratar de explicitar hechos y acontecimientos presentados en el pasado reciente que todavía no se encuentran documentados y sobre los que no se dispone de investigación. Para aspectos relacionados con el federalismo fiscal se consultó a autores como Oates Wallace y Benjamín Retchkiman cuya experiencia en este campo es ampliamente reconocida. Por su parte, en cuanto a la administración financiera del Estado, se retomaron los principios fundamentales en materia de hacienda pública utilizados por Richard Musgrave.

Es importante mencionar que para la elaboración del modelo econométrico, incorporado en el apartado 4.2 del presente estudio, se tomaron como referentes de aplicación estudios propuestos por investigadores extranjeros como Intrilligator "Modelos Económicos" y Domar Gujarati "Introducción a Modelos Económicos", entre otros, de cuyo resultado se han obtenido aportaciones a la economía y diseño de modelos. A continuación se presenta un cuadro en el que se sintetizan las aportaciones que diversos autores han efectuado para la interpretación de fenómenos asociados a temas como el desarrollo económico, marginación social, pobreza y federalismo fiscal. Es importante destacar que en este anexo se detalla con precisión la postura del autor del presente estudio respecto de cada uno de estos principios.

PRINCIPALES AUTORES CONSULTADOS

TEMA	AUTOR	PRINCIPIOS QUE POSTULA	COMENTARIO
Crecimiento Económico	<ul style="list-style-type: none"> OCDE y Héctor Guillén Romo 	<ul style="list-style-type: none"> Proponen una clasificación de las diversas etapas del Desarrollo Económico de México: Despegue económico de 1940 a 1954, estabilización del crecimiento de 1954 a 1970, populismo y desestabilización de 1970 a 1982, recuperación de la confianza de 1982 a 1989 y consolidación económica de 1989 en adelante. 	<ul style="list-style-type: none"> Dado que se está de acuerdo con esta clasificación, en el presente trabajo se desarrolla el análisis histórico de la evolución económica de México con base a la misma. Cabe señalar que sólo se analiza a partir de 1970 en adelante, período en el cual se presentan desequilibrios económicos y sociales.
Crecimiento Económico	<ul style="list-style-type: none"> Roger D. Hansen 	<ul style="list-style-type: none"> La intervención del Estado, propició un crecimiento acelerado de la industria, lo que permitió fortalecer el mercado interno. 	<ul style="list-style-type: none"> Se retoman datos estadísticos del autor para ejemplificar como la intervención directa del Estado propició un crecimiento acelerado de la industria, fortaleciendo al mercado interno.
Crecimiento Económico	<ul style="list-style-type: none"> Héctor Guillén Romo 	<ul style="list-style-type: none"> Estudia y critica lo que llama la "Contrarrevolución Neoliberal en México" a partir del examen de los principales teóricos del Neoliberalismo, Hayek y Fridman, y la forma en que esta escuela se fue imponiendo en América Latina como la corriente de pensamiento dominante ; analiza la forma en que este modelo se instrumentó en México y las consecuencias sociales que generó: tales como la concentración del ingreso, deterioro de los niveles de vida y desequilibrios en la balanza de pagos, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> El diagnóstico económico y social formulado por el autor, sirvió de referencia para conocer la opinión de quienes critican al modelo de desarrollo conocido comúnmente como "neoliberal". Ello con el propósito de enriquecer el análisis que sobre la evolución económica y social en las décadas de los ochenta y noventa se efectúa en esta investigación.
Neoliberalismo	<ul style="list-style-type: none"> Julio Boltvinik 	<ul style="list-style-type: none"> Defiende la participación del Estado en la política social, argumentando que el modelo neoliberal limita el acceso 	<ul style="list-style-type: none"> A diferencia del autor, en el presente trabajo se sostiene que el problema de la pobreza es producto del agotamiento de

PRINCIPALES AUTORES CONSULTADOS

TEMA	AUTOR	PRINCIPIOS QUE POSTULA	COMENTARIO
<ul style="list-style-type: none"> • Neoliberalismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Julio Boltvinik 	<p>universal a los bienes y servicios básicos. Sostiene que el neoliberalismo excluye de los beneficios del desarrollo a un gran sector de la población.</p>	<p>los diferentes modelos de desarrollo instrumentados a lo largo de la historia, no sólo del modelo neoliberal. Por otra parte, existe coincidencia con el autor, en el sentido de que el Estado no debe reducir más su participación en la política social.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Enrique Hernández Laos 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza la pobreza desde el punto de vista del ingreso y los bienes que con él se puedan adquirir. Establece una diferencia teórica entre pobreza y pobreza extrema. La pobreza extrema se presenta cuando el monto de los ingresos no sólo es insuficiente para cubrir las necesidades básicas sino las más urgentes como la alimentación, salud e higiene. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el presente trabajo se retoma el concepto del autor para identificar el número de pobres y como han ido evolucionando a lo largo de los años. Así, existen en el país 20.3 millones de personas en pobreza extrema por carencia de ingresos (21%); 11.2 millones de personas con tres o más necesidades básicas insatisfechas (12.1%); 24 millones de personas con carencias de ingresos y tres o más necesidades básicas insatisfechas (25.9%).
<ul style="list-style-type: none"> • Marginación Social 	<ul style="list-style-type: none"> • CONAPO 	<ul style="list-style-type: none"> • "La marginación en un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo. En el proceso de crecimiento económico surge como expresión de la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos y socialmente se expresa como persistente desigualdad en la participación de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios". 	<ul style="list-style-type: none"> • En este trabajo se sostiene que a pesar de los avances logrados en materia de crecimiento económico no se ha logrado un desarrollo que permita abatir las desigualdades sociales y menos aún incorporar a los grupos marginados a la dinámica del crecimiento. Se analiza la exclusión social a partir de varios indicadores socioeconómicos como la educación, salud, alimentación, distribución del ingreso, el nivel de ocupación y los salarios reales.

PRINCIPALES AUTORES CONSULTADOS

TEMA	AUTOR	PRINCIPIOS QUE POSTULA	COMENTARIO
<ul style="list-style-type: none"> Federalismo Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Oates Wallace 	<ul style="list-style-type: none"> Señala que el federalismo surge como alternativa para la distribución de poderes y funciones, donde el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria de la estabilización económica, para el logro de una distribución de la renta más equitativa y para proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> Se comparte la tesis del autor en el sentido de que el Federalismo implica la distribución de funciones. Sin embargo, en el caso de México todavía se observan algunos aspectos centralistas como lo es el que la Federación se reserva las mejores fuentes de tributación. En el gasto público, la descentralización de acciones y recursos ha servido de sustento para la instrumentación de la política social (ejemplo de lo anterior, lo constituye el Ramo 33).
<ul style="list-style-type: none"> Federalismo Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Richard Musgrave 	<ul style="list-style-type: none"> El Federalismo Fiscal es producto de dos factores: hacienda pública y espacio, la coordinación se vincula con la problemática que conllevan las características geográfico-espaciales de la actividad financiera, es decir ingreso-gasto de los diferentes niveles de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> El proceso ingreso-gasto implica el establecimiento de relaciones fiscales intergubernamentales, las cuales tienen que ver con aspectos como: gasto público, ingreso y administración hacendaría. En México, las relaciones fiscales intergubernamentales se han manejado de manera independiente entre el ingreso y el gasto. Sin embargo, por el lado del gasto es donde más se ha avanzado en materia de descentralización y fortalecimiento del federalismo, prevaleciendo en el ingreso público una excesiva centralización que limita la capacidad de gestión de las haciendas locales.

PRINCIPALES AUTORES CONSULTADOS

TEMA	AUTOR	PRINCIPIOS QUE POSTULA	COMENTARIO
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Tributario 	<ul style="list-style-type: none"> • CIDE 	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema tributario mexicano es demasiado complicado y no considera a un gran número de personas que en teoría deberían ser contribuyentes; por el contrario, existe un número considerable de contribuyentes menores sobre los que recae la mayor exigencia para el cumplimiento del pago de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La investigación del CIDE aportó elementos fundamentales para estudiar la caracterización del Sistema Tributario Mexicano. A partir de lo anterior, se señala la necesidad de una reforma fiscal integral que estimule la actividad económica, promueva una mejor distribución del ingreso y fortalezca el poder adquisitivo. Asimismo, se propone simplificar los trámites para el pago de impuestos y eliminar los tratamientos especiales en el Impuesto sobre la Renta (ISR); ampliar la base gravable, reducir tasas, fomentar la creación de estímulos para incrementar la recaudación fiscal y establecer sanciones ejemplares a los evasores. También se sugiere promover una mayor transparencia en la aplicación de los recursos provenientes del pago de impuestos, con objeto de que la opinión pública conozca el uso y aplicación de los recursos. Adicionalmente, se sugiere incorporar al comercio informal al régimen de pequeños contribuyentes.
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Domar Gujarati 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una representación simplificada de un proceso del mundo real. Esta representación no obligadamente debe ser matemática. 	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de este concepto se estructuró un modelo mediante el cual se analizó el posible impacto de una reducción de tasas en diferentes variables económicas.

PRINCIPALES AUTORES CONSULTADOS

TEMA	AUTOR	PRINCIPIOS QUE POSTULA	COMENTARIO
<ul style="list-style-type: none"> Modelo Teórico 	<ul style="list-style-type: none"> Domar Gujarati 	<ul style="list-style-type: none"> Conjunto de proposiciones que tratan de explicar el comportamiento de ciertos sujetos económicos en el cual se pueden establecer relaciones de causalidad (causa-efecto). Las proposiciones deben estar lógicamente estructuradas, consistentes y suficientes; es decir, no se deben contradecir y deben de ser todas las que se requieren para representar la conducta de los sujetos económicos en estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> Este concepto sirvió de base para la construcción del modelo propuesto en esta investigación.
<ul style="list-style-type: none"> Modelo Matemático 	<ul style="list-style-type: none"> Domar Gujarati 	<ul style="list-style-type: none"> Es la representación de un modelo teórico expresado necesariamente en términos matemáticos, a través de funciones o relaciones de dependencia entre variables determinísticas, no son relaciones de causa - efecto. 	<ul style="list-style-type: none"> En el modelo se especifican las ecuaciones matemáticas de las diferentes variables utilizadas.
<ul style="list-style-type: none"> Modelo Económico 	<ul style="list-style-type: none"> Domar Gujarati 	<ul style="list-style-type: none"> Es la representación de un fenómeno concreto de la realidad económica, que puede ser expresado en términos matemáticos a través de una o más funciones que relacionan las variables micro o macroeconómicas más relevantes expresadas por la teoría económica. Estas relaciones tienen la característica de ser exactas, es decir, de tipo determinístico. El modelo económico actual es un modelo teórico, matemático y econométrico. 	<ul style="list-style-type: none"> En la estructuración del modelo propuesto, se consideraron cinco ecuaciones de diferentes variables económicas.

PRINCIPALES AUTORES CONSULTADOS

TEMA	AUTOR	PRINCIPIOS QUE POSTULA	COMENTARIO
<ul style="list-style-type: none"> Modelo Econométrico 	<ul style="list-style-type: none"> Domar Gujarati 	<ul style="list-style-type: none"> Es un modelo económico que además de cumplir con los requisitos formales de la teoría económica y de la matemática debe contener las especificaciones y las pruebas estadísticas necesarias que le aseguren su aplicación empírica. Finalmente un Modelo Econométrico se define como el estudio sistemático de los fenómenos económicos, mediante el uso de datos observados. 	<ul style="list-style-type: none"> En la propuesta del modelo se señalan los conceptos teóricos a partir de los cuales se definieron los objetivos a alcanzar.
<ul style="list-style-type: none"> Características de un Sistema Tributario 	<ul style="list-style-type: none"> Flavia Rodríguez 	<ul style="list-style-type: none"> Señala que el Impuesto sobre la Renta tiene los siguientes atributos: se puede diseñar para que sea elástico, progresivo, para que contribuya a la distribución del ingreso y para que funcione como estabilizador de la economía. 	<ul style="list-style-type: none"> A pesar de las características positivas que posee este gravamen, en México no es utilizado ampliamente. Por ello en esta investigación se proponen modificaciones al ISF tanto en tasas como en la estructura del mismo.
<ul style="list-style-type: none"> Participación del Estado en la Economía 	<ul style="list-style-type: none"> Miltón Friedman 	<ul style="list-style-type: none"> "Según este autor, "el Estado ha fracasado rotundamente en la redistribución de ingresos públicos, los gastos públicos sirven a intereses de las clases medias, mientras que los impuestos que los financian, son pagados por los más pobres y los más ricos." 	<ul style="list-style-type: none"> Por lo que respecta a este cuestionamiento, es importante señalar que se reconoce en la actualidad las instituciones estatales han sido fuertemente cuestionadas por su ineficiencia, por lo que se hace necesaria su transformación.
<ul style="list-style-type: none"> Participación del Estado en la Economía 	<ul style="list-style-type: none"> Nicholas Stern 	<ul style="list-style-type: none"> El Estado tiene un papel particular en la educación, la salud, la protección social y el medio ambiente; su acción también es importante para garantizar y mejorar el funcionamiento de los mercados y de las actividades del sector privado, a través de la realización de trabajos de infraestructura, de la elaboración de un marco legal y reglamentario que permita que la competencia se ejerza eficazmente. 	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con este autor, en la presente investigación se parte del supuesto de que el Estado no debe eliminar su participación en las cuestiones sociales, antes bien, debe buscar alternativas para incrementar los recursos destinados a ellas, fomentar una mayor eficiencia de sus instituciones, promover una mayor redistribución del ingreso, propiciar la creación de oportunidades de empleo y favorecer a la población que más lo necesita.

CAPITULO III MARCO REFERENCIAL Y CONTEXTUAL DEL DESARROLLO SOCIAL

3.1 La Política Social y el Estado Mexicano

3.1.1 Antecedentes históricos y constitucionales.

El ámbito jurídico constitucional del México independiente, ha sido objeto de una paulatina y constante evolución en la protección de los derechos individuales, para ir avanzando hacia una transición y tutela jurídica de los derechos más amplios que se expresan en los derechos sociales. A partir de la Constitución de 1824, se da inicio a la previsión de un esquema de igualdad de oportunidades y libertad individual con lo que se avanza en los conceptos de justicia a los trabajadores, los campesinos y ciudadanos en general. “La libertad de pensamiento quedaba asegurada”.¹

El modelo individualista propuesto, fue insuficiente por sí solo para instaurar y dar paso a una Nación sólida, puesto que todavía se conservaban las reminiscencias propias de un sistema colonial basado en la servidumbre y vasallaje², donde en lo social muchos pesados lastres quedaban pendientes de ser resueltos, para que el país se encauzara verdaderamente hacia el progreso. “Después se vio que sería necesaria una nueva revolución: la de Reforma”.³

En esos años del nacimiento del México independiente, se vislumbraron las dos grandes corrientes del Siglo XIX que habrían de contender por la hegemonía ideológica y el control político: una emergida de la tradición de los insurgentes liberales republicanos y federalistas, y la otra apoyada en raíces monárquicas y centralistas, donde se ubicaban la elite económica y el alto clero; dos grupos a los

¹ Cfr. Serra Rojas. 1993 página 381.

² Cfr. Kenneth Turnerm. 1974.

³ Cfr., Serra Rojas. página 382.

que finalmente se les llamó respectivamente liberales o progresistas y conservadores.

En este contexto, las fuerzas conservadoras dictaron en 1836 una Constitución de carácter centralista, significándose este hecho como un retroceso a las ideas progresistas edificadas en 1824. Posteriormente durante la Reforma, precedida por el Plan de Ayutla de 1854, se retomarían las ideas liberales que finalmente terminarían por plasmarse en la Constitución de 1857.

La Carta Magna de 1836, resultado del denominado Tercer Congreso Constituyente, resaltó dentro de su contenido importantes “derechos del hombre”, entre los que se destacaba el libre uso y aprovechamiento de la propiedad, la libertad de tránsito, de imprenta, de seguridad contra aprehensiones ilegales, inviolabilidad del domicilio privado. Con la salvedad de que estas garantías se encontraban reservadas a los considerados “ciudadanos”, entendidos como aquellas personas que tuvieran una renta anual al menos de 100 pesos⁴, no ser servidores domésticos y saber leer y escribir. Dado el carácter plutocrático del gobierno, se reservó para el Supremo Poder Conservador, constituido por una comisión de cinco personas, la facultad de guardar la Constitución y sostener el equilibrio entre los poderes.

En este modelo constitucional, los Estados fueron sustituidos por “Departamentos” y las legislaturas locales por “Juntas Departamentales”, dependientes en extremo de las órdenes que recibían de la capital de la República. Las Constituciones locales asimismo, fueron suplidas por una reglamentación de política interior para cada Departamento.

⁴ Debe observarse que estas restricciones privilegiadas aparecieron en la Constitución promulgadas por la Revolución Francesa. Y que los derechos los tenían los varones, no las mujeres. De hecho en protesta se fundaron sociedades promotoras de la igualdad de derechos civiles para mujeres y hombres, y la dirigente de una sociedad activa fue guillotinado por orden de Robespierre.

La disputa reiterada entre liberales y conservadores en el Siglo XIX, significó la lucha “progresista” a veces federalista, de ideas nuevas y de reforma contra los privilegios del clero, el ejército y el comercio, que se basó fundamentalmente en estos elementos: 1) la separación de la Iglesia y el Estado, 2) la supresión de la fuerza civil para el pago de diezmos, 3) supresión de la universidad, considerada como reducto de ideas conservadoras, 4) la instrucción primaria laica y gratuita y, 5) la confiscación los bienes en poder de la iglesia o de corporaciones eclesiásticas. Lo cual significó que la Reforma liberal se constituyera en el movimiento que abriera el camino para la creación de un programa social.

En la Constitución de 1857, documento inspirado en la Reforma liberal, se contenían diversas disposiciones que se encargaban de regular entre otros, los aspectos relativos a las garantías individuales. Esta legislación se caracterizaba por su inclinación económico-liberal, influenciada por los fisiócratas, quienes basaban su ideología en un sistema económico que atribuía exclusivamente a la naturaleza el origen de la riqueza. De esta forma a través del lema liberal “Dejad hacer, dejad pasar, el mundo va por sí sólo” (*laissez-faire, laissez passer*), se sostenía sólidamente la tesis del Estado, cuyo fin último era la protección del derecho individual.

El sistema económico liberal tradicionalmente se ha concebido como una orientación ideológica que propugna la libertad de la vida económica, es decir la libertad de las fuerzas económicas, basándose en la eficaz colaboración y equilibrio y anteponiendo siempre la libertad de movimiento y la inviolabilidad del derecho de propiedad para todos los ciudadanos, iguales ante la ley⁵. En el México del Siglo XIX el liberalismo político-jurídico parece alcanzar su mayor nivel y apogeo en el régimen del Presidente Juárez, conforme al carácter ideológico y

⁵ Cfr. Adam Smith Op. Cit.

reformista de su gestión; mientras que el liberalismo económico logra un auge sin precedente durante el régimen porfirista⁶.

Es pertinente destacar que el marco constitucional decimonónico, como sustento básico de la actividad y libertad individual, reflejó avances moderados en los derechos individuales, omitiendo sustancialmente el concepto social de protección económica por parte del Estado.

No obstante, el Estado durante la primera mitad del Siglo XIX propició algunos esfuerzos en materia educativa para el establecimiento de escuelas de primeras letras, implantándose posteriormente sólo en el Distrito Federal un Plan General de Educación vigilado por la Dirección General de Instrucción Pública. En 1843 se da el impulso para instaurar un Plan General de Estudios para toda la Nación.

Asimismo, destacan en materia agraria los primeros intentos para enfrentar el problema de la colonización y los baldíos; y en el aspecto de salubridad, las labores de la Junta Superior de Sanidad con la propagación de programas de vacunación; todos ellos como ejemplos de una incipiente atención a los aspectos sociales en esa época.

De este modo, el escenario de México, sobre todo en lo político-social, hacia finales del Siglo XIX, se caracterizó, como lo han señalado Héctor Aguilar Camín, y Lorenzo Meyer, en que el federalismo "...había tomado la forma operativa del cacicazgo; la democracia, el rostro de la dictadura; la igualdad, el rumbo de la inmovilidad social; el progreso, la forma del ferrocarril y la inversión extranjera; la industriosisidad, la forma de la especulación, la apropiación (ilegal) de bienes que agrandaron caudales sin capitalizar al país"⁷.

⁶ Cfr. Serra Rojas. página 394

⁷ Cfr. Aguilar Camín / Lorenzo Meyer. 1999., páginas. 11-12.

La paz porfiriana, sustentada en los conceptos de “orden y progreso” y en un industrialismo impulsado por el grupo de científicos y técnicos allegados al régimen, resultó a la postre sólo un paliativo temporal para las penurias del país en el Siglo XIX. Las huelgas de Cananea en Sonora y de Río Blanco en Veracruz en 1906, junto con las ideas del Partido Liberal en materias laboral y agraria, significaron la semilla del movimiento social radicalizado que se generó a partir de 1910. De esta composición social, emergió en nuestro país la lucha revolucionaria desatada en ese año.

En este sentido, producto del movimiento revolucionario, el Constituyente de 1917 plasmó en la Constitución promulgada en ese mismo año nuevas garantías y derechos que pretendían atender las carencias que en lo individual y social se habían originado; impulsándose modelos innovadores de regulación en materia agraria, propiedad de la tierra, del trabajo y los relativos a la seguridad social que se fueron incorporando paulatinamente.

Es plenamente reconocido hoy por un amplio sector de constitucionalistas que: “...el nuevo derecho constitucional, es decir, el que se dio a partir de la Constitución mexicana de 1917, difiere sustancialmente del anterior a ella por el contenido eminentemente social que lo nutre, y que transformó, casi por completo, a imagen y esencia de este último ...habiendo captado las innegables bondades de las leyes fundamentales de 1824 y 1857, supo dar una serie de pasos hacia delante que habrían de desembocar en la ruptura de la estructura política clásica de las constituciones, para incrustar el elemento social. Consagró así...los principios del pensamiento liberal, diluidos empero en esa esencia de justicia social que informa su contenido”.⁸

⁸ Cfr. Sayeg Helú, 1996. página 704

Lo expuesto invita a la reflexión sobre los esfuerzos que en materia legislativa ha emprendido el Estado mexicano para atender, al menos jurídicamente, la legalidad, equidad y justicia social ante la ley.

3.1.2 El Estado benefactor

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1917, la política social del Estado Mexicano, se ha caracterizado por sus intensos matices benefactores, sobre todo en materias tan urgentes de atender como la educación en donde el artículo 3º, reafirma la libertad de enseñanza establecida por el Organo Constituyente de 1857, pero hace extensivo su carácter laico, gratuito y obligatorio, además de establecer los mecanismos y dispositivos de vigilancia social sobre la instrucción impartida en planteles privados.

Como consecuencia de este nuevo esquema constitucional, "...los derechos individuales ... habrían de conjugarse armoniosamente con los intereses sociales, a través de la necesaria supeditación de aquéllos a éstos..."⁹

Por su parte, el aspecto agrario, contenido en el artículo 27 constitucional (precepto que en sus cimientos estuvo investido del espíritu de la Ley del 6 de enero de 1915) insertó los esquemas distributivos de tierra a comunidades, grupos y campesinos. De esta forma, los cambios fundamentales promovidos en el ámbito constitucional se orientaron a lograr una tutela ampliada de derechos relativos a la "tenencia" de la tierra, repercutiendo en aspectos individuales y comunales, y limitando radicalmente el derecho de propiedad de la tierra.

En materia de derecho del trabajo, con la incorporación del artículo 123 Constitucional se fincaron las bases para el sustento de la seguridad social,

⁹ Cfr. Sayeg Helú, 1996. páginas. 615y 618.

impulsada posteriormente con mayor énfasis (1942) con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y posteriormente con la incorporación en lo administrativo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y su cuidado sobre garantías sociales del trabajo como la instauración de la jornada laboral y el salario mínimo.

En este contexto, la transición del “Estado gendarme” a “Estado benefactor” ha implicado una serie de transformaciones jurídicas de nuestra Carta Magna, generando la institucionalización de la *función social* cuyo desempeño está a cargo de diversos organismos y dependencias básicamente gubernamentales.¹⁰

A partir de esta Constitución, el Siglo XX se caracterizó por un proyecto revolucionario responsable de atender las demandas planteadas por los grupos sociales a través de los partidos políticos (partido en el poder) ya institucionalizados y después, con la formación y desarrollo de dependencias, órganos e instituciones encargadas de una serie de atribuciones y funciones en materia social.

A modo de ejemplo a continuación señalaremos algunos de los avances en materia social:

- Se gestó un esquema de redistribución de la tierra.
- Se expidió la ley del Seguro Social y se constituyó el IMSS.
- La SEP estableció el modelo educativo popular
- Desayunos escolares para ayuda a pobres.
- En 1928, se creó el Consejo Económico Nacional.
- El 1930 se expidió la Ley sobre Planeación General de la República.
- Entre 1941 y 1946, se elaboró el segundo Plan Sexenal.

¹⁰ Cfr. Sayeg Helú, 1996. página 653 “y es que con la carta de 1917 aparecía un nuevo concepto...: la democracia social, como ‘el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases’...”

- En 1941 surge el Fondo para el Fomento Industrial. Dicho Fondo fue sustituido en 1942 por la Comisión Federal de Fomento Industrial.
- Asimismo, se instrumentó el Consejo Mixto de Economía Regional.
- Para 1943, se creó una Comisión Intersecretarial de gasto-financiamiento.
- En 1953, se constituyó el Comité de Inversiones.
- En 1958, surge la Secretaría de la Presidencia.
- En 1962, como modelo innovador de coordinación jurídica-administrativa e interinstitucional entre dependencias de igual jerarquía, se constituyó la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- En 1965 se integra la Comisión de Administración Pública (CAP).
- En 1968, se formó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL).
- En 1971, en la Secretaría de la Presidencia se estableció el Sistema de Información para la Programación Económica y Social, y se constituyeron con carácter obligatorio en todas las dependencias del sector público las Unidades de Organización y Métodos (UOM). En ese mismo año, se creó la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.
- En diciembre de 1976, se publicó el Acuerdo por el que se establece la celebración de los Convenios Unicos de Coordinación entre el ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas.
- En ese mismo año, se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- En 1978 se adoptó la programación como instrumento fundamental del gobierno para el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo de personal público federal.
- A partir de 1982 el gobierno federal efectuó una serie de ajustes al aparato administrativo, e introdujo reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 115 de la Carta Magna, que elevaron a rango constitucional el

concepto de Planeación del Desarrollo y precisaron los fines de la Rectoría del Estado.

- Entre 1983 y 1989, se impulsó un programa permanente de modernización de la Administración Pública y,
- En diciembre de 1988, se emitió el "Acuerdo por el que se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, entre otros.

3.2 La Evolución Económica

3.2.1 Marco General del Desarrollo

Las estrategias de desarrollo económico instrumentadas en el México posrevolucionario han condicionado las políticas de desarrollo social puestas en marcha en nuestro país. De ahí que para estar en posibilidad de conocer estas políticas, se tiene como propósito analizar el comportamiento económico asociado a las diferentes etapas de desarrollo económico y social del país, que han definido tanto organismos internacionales¹¹ (OCDE), como diversos estudios de carácter interno¹²:

- ◆ Despegue económico de 1940 a 1954.
- ◆ Estabilización del crecimiento 1954 a 1970.
- ◆ Populismo y desestabilización de 1970 a 1982.
- ◆ Recuperación de la confianza de 1982 a 1989.
- ◆ Consolidación económica de 1989 en adelante.

Debido a que en las dos primeras etapas, el crecimiento económico (7% anual) fue superior a la tasa de crecimiento de la población (2.8%), se consideró pertinente no abordar el análisis de las mismas.

¹¹ Ocede, Etudes Economique de L'Ocde, Mexique, 1991-1992, Paris, 1992.

¹² Guillén Romo. 1997.

3.2.2 Populismo y Desestabilización 1970-1982

Al iniciar la década de los setenta, México se abrió paso en medio de una crisis económica mundial, considerada como la más grave desde la segunda guerra mundial; estancamiento con inflación creciente, crisis energética, abandono del patrón oro y la devaluación de las principales monedas, incluido el dólar fueron los aspectos más sobresalientes de este periodo¹³. Aunado a lo anterior, se presentó en el país una crisis agrícola producida por una descapitalización del campo y como consecuencia inmediata de la orientación de las inversiones y la mano de obra principalmente al desarrollo industrial. Por su parte, a nivel internacional se incrementaron notablemente los precios de los alimentos, energéticos e insumos industriales. Es importante mencionar que la agricultura había sido tradicionalmente la base del crecimiento económico.

Sin embargo, “la crisis agrícola se manifestó en el hecho de que el producto agrícola por habitante decreciera en 2.1% anual promedio entre 1965 y 1970, y en 3.5% entre 1970 y 1977. Con ello, el país perdió autosuficiencia en la producción y abastecimiento de materias primas e insumos agrícolas que anteriormente le permitían apoyar el crecimiento industrial y elevar las exportaciones generando las divisas necesarias para impactar positivamente la balanza de pagos”¹⁴.

La crisis agrícola desencadenó algunos problemas sociales producidos por el proceso de industrialización del país; por ejemplo, existían conjuntos urbanos establecidos sobre formas de propiedad irregular, carentes de servicios públicos. Grupos de campesinos, inmigrantes de las zonas rurales, se asentaron en los espacios periféricos de las ciudades, fenómeno que se inició a principios de 1970 y se intensificó a lo largo de dicha década. Estos grupos sirvieron como fuente de mano de obra barata, no calificada, con ingresos y niveles de productividad bajos.

¹³ Según Angeles, Luis, en 1974 se registraron 131 devaluaciones en 29 países. Op. Cit. Pp. 49

El crecimiento de ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Puebla y diversos municipios del Estado de México entre otras, se debió en gran medida a la proliferación de estos grupos urbanos, de origen campesino las más de las veces. Obviamente, las presiones sociales por demandas como empleo, vivienda, agua potable, electricidad, pavimentación y servicios de salud se multiplicaron considerablemente.

El rápido crecimiento de las ciudades y de los grupos asentados en su periferia ocasionó conflictos de tal envergadura que motivaron al Estado a incrementar sustancialmente la inversión productiva para la creación de infraestructura urbana. Sin embargo, ante el aumento del gasto canalizado para tal efecto, y ante la inelasticidad de los ingresos para financiarlo, se tuvo que recurrir a déficits del presupuesto público, que tenían que ser equilibrados con deuda interna y externa, lo cual deterioró la cuenta corriente de la balanza de pagos y debilitó el ahorro interno para hacer frente a la inversión productiva.

El aumento constante de grupos de inmigrantes del campo a las ciudades en busca de empleo no permitió al sector industrial incorporar a todos los demandantes de trabajo, por lo que se agudizó el problema del desempleo en las ciudades, lo cual aunado a las necesidades de servicios como educación, salud e infraestructura básica, constituían fuertes presiones sociales.

Para atenuar estas presiones, el Gobierno Federal aumentó el gasto público, orientándolo principalmente a la política social y a la creación de organismos y empresas estatales. Es importante destacar que la administración pública paraestatal creció de 250 entidades públicas en 1970 a cerca de 500 en 1976, con lo cual se pretendió impulsar un modelo de desarrollo autosostenido que permitiera atender las demandas sociales de la población.

¹⁴ Angeles, Luis Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana. Página.

Los esfuerzos gubernamentales para fortalecer esta tendencia se refleja con la creación de: el FONACOT, Editorial Popular de los Trabajadores, INFONAVIT, FOVISSSTE, Banco de la Vivienda para el Ejercito y la Armada, Consejo Nacional para la Recreación y la Cultura de los Trabajadores, el Instituto Nacional del Consumidor, Procuraduría de la Defensa del Consumidor, extensión de servicios del IMSS a los grupos del campo, creación del seguro voluntario y facultativo para proporcionar prestaciones sociales, económicas y médicas al sector informal de la economía. Se instituyó asimismo, la revisión anual de los salarios mínimos y contractuales, entre otras medidas, lo cual resultó insuficiente frente a la inflación creciente.

Adicionalmente, se efectuó la nacionalización de algunas empresas, tales como: Compañía Minera Cananea, INDETEL y Procesadora de Productos Heinz Internacional entre otras. Asimismo, con el propósito de otorgar al Estado un papel más dinámico en el proceso de desarrollo, se impulsó estratégicamente la creación de empresas públicas productivas, tales como: la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, y el Consorcio Minero "Benito Juárez- Peña Colorada," entre otras. Se impulsó el complejo Ciudad Sahagún a fin de producir bienes de capital; y se nacionalizó el Banco Internacional y el Canal 13 de televisión¹⁵, así como muchas otras empresas sin valor estratégico para el desarrollo económico del país.

En este sentido, si bien es cierto que el Estado amplió el gasto público creando infraestructura económica y social para el desarrollo, también lo es que no efectuó los cambios fiscales pertinentes que le permitiesen contener esta tendencia además de no actualizar los precios y tarifas de los bienes producidos por el sector público.

¹⁵ Salyano Rodríguez. La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano. 1985, páginas.90-91.

Esta situación generó algunas inconsistencias: por un lado, se pretendió impulsar el desarrollo social, el cual al ser financiado con la emisión de moneda, con su consecuencia inflacionaria repercutió negativamente en el poder adquisitivo de la mayor parte de la población. Por otro lado, se pretendió un desarrollo con justicia social; sin embargo también se propició la concentración del capital y del ingreso en un sector muy reducido de la población.

Los problemas que generó el modelo de desarrollo basado en un exacerbado intervencionismo estatal se empiezan a manifestar hacia finales de los años setenta. La fuerte dependencia de los recursos externos, los crecientes desequilibrios en las finanzas públicas y las primeras medidas de ajuste deterioraron no sólo los aspectos macroeconómicos, sino también, la política de atención social instrumentada por el Gobierno Federal. Para mantener el crecimiento y la estabilidad económica y atender las demandas sociales se requirió ampliar el financiamiento público con objeto de incrementar y otorgar los servicios sociales al mayor número de población posible.¹⁶

No obstante lo anterior, la llegada de créditos externos y los ingresos extraordinarios provenientes del petróleo permitieron en la segunda mitad de los setenta mantener una política de bienestar social de creciente cobertura pero en sí misma insuficiente. Inclusive, se crearon programas sociales que atendían a sectores con fuertes problemas de marginación, como lo fueron el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

La desestabilización de la economía se agudizó con la administración del presidente López Portillo, entre 1977 y 1982. Este último, apostando sobre los ingresos petroleros cada vez más importantes, se habría de comprometer con una

¹⁶ Cardoso, F. H "Las Políticas Sociales en la década de los años ochenta"

política sistemática de reactivación basada en el déficit presupuestal y en la expansión monetaria, fácilmente financiada en parte con los créditos otorgados por los bancos extranjeros y organismos internacionales a tasas de interés bajas en términos reales.

Mientras que el petróleo se consideró como el instrumento principal del desarrollo económico, el Estado y la iniciativa privada tendieron a endeudarse cada vez más, se hicieron mayores planes e inversiones que propiciaron el incremento del gasto en servicios. Pero ante el acelerado crecimiento económico, la planta productiva resultó insuficiente para atender las necesidades de desarrollo industrial, que se fueron cubriendo con importaciones. Aprovechando la liquidez financiera producto del Boom Petrolero, el sector privado adquirió bienes de uso intermedio para ampliar su capacidad de producción. Asimismo, el comercio fue adquiriendo mayor relevancia con la importación de artículos suntuarios.

Se partió, en este entorno del supuesto de que la industria nacional aumentaría su capacidad de producción, al igual que el empleo y la demanda. Sin embargo, la producción fue inferior a la demanda, por lo que se propiciaron fuertes presiones inflacionarias reflejándose en elevados índices de inflación. Al mismo tiempo entraron al país innumerables productos extranjeros debido a la flexibilidad de las políticas arancelarias y al abaratamiento del dólar, situación que repercutió negativamente en la balanza comercial.

Ante este escenario, e iniciada la psicosis de la desconfianza, pasando al pánico, los empresarios decidieron protegerse recurriendo a la compra de dólares para transferirlos a bancos norteamericanos, según datos de Banco de México entre enero y febrero de 1982, la captación de dólares se incrementó en un 263% en relación al mismo periodo del año anterior mientras que la captación de pesos se redujo en 13.2%. Además de lo anterior, se debe señalar que la política económica mantenía un tipo de cambio fuertemente sobrevaluado y un elevado

proteccionismo que fomentaban la ineficiencia y una dependencia desproporcionada del crédito externo.

En este contexto se produjo la devaluación de la moneda; el déficit de las empresas estatales, la vulnerabilidad del mercado exterior, la petrolización de la economía y los elevados niveles de endeudamiento (ya en plena marcha en época de elevados ingresos por el alto precio del petróleo grotesca, paradoja), sobrevino la caída de los precios del petróleo y el país se enfrentó con enorme deuda exterior y menguados recursos para cubrirla. Las elevadas tasas de interés a nivel internacional contribuyeron a llevar al país a una inestabilidad generalizada que se tradujo en ese momento como la más grave crisis económica en la historia de México.

Si a lo anterior se agregan factores como la deuda externa que tuvo un crecimiento significativo durante la administración de López Portillo, ellos propiciaron que el gasto público no programable concentrara más del 50% de los recursos (reales y de préstamos). Lo anterior ocasionó falta de liquidez, lo que llevó al Gobierno Federal a declararse en suspensión de pagos. En general, la situación política, económica y social del país era realmente crítica.

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA 1977-1982
(Millones de Dólares)

PERIODO	SALDO
1977	30,912.0
1978	34,664.0
1979	40,257.0
1980	50,713.0
1981	74,861.0
1982	92,408.0

FUENTE: Indicadores Hacendarios, SHCP.

Históricamente, para México la crisis de 1982 representó la peor situación económica desde la gran depresión de 1929. Desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico, aspectos que repercutieron directamente en un deterioro de los niveles de bienestar social.

Se experimentó entonces, uno de los peores escenarios que puede tener un país, estancamiento económico con altos niveles de inflación; ya que en 1983 la inflación fue superior al 80% y en 1986 y 1987 se registraron niveles superiores al 100%.

INFLACIÓN ANUALIZADA

PERIODO	VARIACIÓN %
1983	80.8
1984	59.2
1985	63.7
1986	105.7
1987	159.2
1988	51.7

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos, diversos años.

Por su parte el PIB sólo registró un crecimiento promedio anual de 0.2%, destacando los años de 1983 y 1986 por registrar decrementos del 4.2% y 3.8% respectivamente. Frente a la crisis de endeudamiento, el gobierno mexicano emprendió un importante viraje económico que comenzó con la aplicación de la política neoliberal en 1983 con De la Madrid, se consolida con Carlos Salinas en 1989 y continúa con Ernesto Zedillo en 1995. Así, desde finales de 1982 el gobierno mexicano ha venido instrumentando de manera sistemática uno de los programas de reforma económica catalogado como el más importante y radical que se haya implementado.¹⁷

¹⁷ Oks, Daniel y Van Wijnbergen, Sweder; Le Mexique Apres la Crise de L'endettement: La Croissance est elle durable. BID-OCDE.

3.2.3 Recuperación de la confianza 1982-1989

Como consecuencia de la crisis económica de 1982, así como de la expedición de sendos decretos sobre la nacionalización de la banca y el control de cambios de septiembre del mismo año, el modelo de crecimiento económico entró en un proceso de reorganización, afectando las bases y los mecanismos de intervención del Estado.

Para entender los alcances y la modalidad concreta que adoptó la estrategia de reordenamiento económico, es necesario efectuar el siguiente señalamiento: la nacionalización de la banca y el control de cambios significaron una medida que produjo un cambio drástico en el sistema financiero del país; sin embargo no formaba parte de una estrategia planeada previamente, sino más bien fue una medida coyuntural adoptada en medio de una crisis financiera de singular envergadura y ante el colapso del sistema bancario.

En contraste, las medidas de reducción del déficit presupuestal y la venta de empresas paraestatales anunciadas a partir del 1° de diciembre de 1982 fueron parte de una estrategia coherente orientada a lograr objetivos bien definidos. Así, al inicio de la década de los ochenta el país experimentó profundas transformaciones en materia económica y social.

Se puede decir que a partir de esta época se establece un nuevo esquema de desarrollo, conocido entre investigadores y académicos como “neoliberalismo”. La característica más importante de dicho modelo consiste en un replanteamiento de la actividad y tamaño del Estado, tratando de reducirlo a su mínima expresión, además de transferir la capacidad de impulsar el crecimiento económico al sector privado.

El proceso de cambio se orientó a transformar la planta productiva, a elevar el nivel de eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo. El esfuerzo también comprendió el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la reestructuración del sector paraestatal.

En este sentido se aplicó una estrategia de apertura, poniendo especial atención a las relaciones económicas con el exterior. Se promovió la reducción de permisos y aranceles y México se incorporó al GATT. Para llevar a cabo este proceso era necesario realizar un reordenamiento de la economía en el ámbito interno con objeto de estar en condiciones de ingresar al mercado internacional. En 1983, se publicó el primer "*Plan Nacional de Desarrollo*" en el cual se resaltaba la necesidad de "superar las dificultades presentes y abrir la salida estratégica del país hacia una sociedad igualitaria".¹⁸

En dicho plan, se establecía como objetivo fundamental el de transformar el aparato productivo nacional por medio de dos estrategias: "reordenación económica" y "cambio estructural". El propósito de la reordenación económica era el de modernizar y ampliar la capacidad económica para recuperar la senda del crecimiento. Para ello, previamente en diciembre de 1982 se instrumentó el "*Programa Inmediato de Reordenación Económica*" (PIRE), cuyo propósito era crear las condiciones necesarias para lograr un crecimiento autosostenido, a través de la reducción del proceso inflacionario, disminución del déficit presupuestal, corrección del desequilibrio externo y protección de la planta productiva y el empleo.

Por otra parte, el cambio estructural tenía por objetivo armonizar el crecimiento económico con el desarrollo social mediante un uso racional del gasto público. Para ello, se dio inicio al proceso de desincorporación y venta de empresas del

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989.

sector paraestatal, incluyendo el 30% del capital accionario de las instituciones bancarias.

Cabe señalar que la instrumentación del PIRE obedeció a las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional para proceder a la renegociación de la deuda y al otorgamiento de créditos, las cuales establecían la obligatoriedad para el gobierno mexicano de instrumentar cinco medidas básicas:

- Promover las acciones pertinentes para reducir el déficit financiero con respecto al PIB del 17.0% (1982) al 8.5% en 1985.
- La liberalización general de precios y la eliminación de subsidios a los bienes y servicios producidos por el sector público.
- El control de la inflación mediante una estricta disciplina a la emisión monetaria y el establecimiento de topes salariales para contener la excesiva expansión de la demanda.
- Fijación de tipos de cambio realistas que reflejaran la escasez relativa de divisas y las condiciones reales de competitividad con el exterior y
- El mantenimiento de tasas de interés a niveles que permitieran estimular y elevar el ahorro.

Con la adopción de las medidas señaladas, se lograron avances importantes en la reordenación económica, pues se alcanzó un superávit primario del 4% al 8% entre 1983 y 1988. Sin embargo, a pesar de las acciones de la gestión de De la Madrid, la carga de la deuda hicieron imperceptibles los esfuerzos, situación que se corrobora al observar la tendencia en el déficit financiero que pasó del 8.6% al 12.5% en el mismo período.

BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO¹⁹
(como proporción del PIB)

AÑO	BALANCE FINANCIERO	BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO	BALANCE OPERACIONAL
1981	-14.1	-8.0	-10.0
1982	-17.0	-2.5	-5.5
1983	-8.6	4.0	-0.4
1984	-8.5	4.8	-0.3
1985	-9.6	3.9	-0.8
1986	-15.9	2.5	-2.4
1987	-16.1	5.7	1.8
1988	-12.5	8.1	-3.6

NOTA: El signo negativo significa déficit.

FUENTE: Banco de México, 1983-1988.

Sin embargo, otros factores endógenos como los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986 volvieron a incidir seriamente en el desarrollo macroeconómico del país. La reducción en la demanda por hidrocarburos y la posterior caída de sus precios afectaron el ingreso del sector público en casi 9 mil millones de dólares en 1986.

Es importante destacar que en este contexto, los salarios reales presentaron una fuerte caída como consecuencia de los topes establecidos en el programa de estabilización. Dicha tendencia tuvo un doble papel, por una parte permitió una mayor competitividad de las exportaciones provenientes de los sectores intensivos en mano de obra, e impulsó la industria maquiladora; por otra, consolidó la

¹⁹ Nota: Es importante mencionar que el balance primario es igual a la diferencia entre los ingresos totales del sector público y los gastos totales, sin incluir el pago de intereses. Dado que la mayor parte del pago de intereses en un ejercicio fiscal está determinado por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo de referencia para ajustar las finanzas públicas. Este rubro pasó de un déficit promedio de 3.7% del PIB en 1977-1982, a un superávit de 4.8% en 1983-1988. El balance financiero mide las necesidades crediticias totales del sector público e incluye, los gastos por intereses, los cuales tienen que ser financiados como cualquier otro egreso. El déficit operacional es igual al déficit financiero del sector público, menos la intermediación financiera y la disminución provocada por la inflación en el valor real de la deuda en moneda nacional.

contracción de la demanda. Entre 1982 y 1987 el salario mínimo general presentó una reducción de 44.6% en términos reales, mientras que los salarios contractuales, incluyendo prestaciones, descendieron en 40.5%.²⁰

En este mismo periodo la Bolsa Mexicana de Valores registró su mayor actividad bursátil en la historia del país, a grado tal que empezó a desplazar a la banca nacionalizada. Ante la falta de experiencia de algunos funcionarios de la Comisión Nacional de Valores se permitieron operaciones que no estaban reguladas, situación que originó una enorme especulación en la compra-venta de acciones.

Ejemplo de lo anterior lo constituyen las operaciones de cruce de las acciones de Telmex que debiendo efectuarse en el salón de remates y a la vista de los corredores de bolsa, se realizó en operación "cerrada", y no se permitió la participación de ningún inversionista, beneficiando con ello a un sólo consorcio, situación que ocasionó que las acciones de Telmex subieran espectacularmente.

Derivado de ello, en octubre de 1987 la Bolsa Mexicana de Valores se desplomó, lo que generó una nueva crisis financiera, que en principio se manifestó con una intensa fuga de capitales y la devaluación de la moneda. En parte esta crisis fue ocasionada por la caída de las bolsas de valores de Nueva York y de los principales centros financieros internacionales; pero también fue el resultado de los errores cometidos en el manejo del mercado de valores mexicano.

Con la nominación de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI a la presidencia de la República, el mercado de valores reaccionó con fuertes alzas en el índice de cotizaciones. Ante ello, las autoridades financieras decidieron suspender la operación de la bolsa durante una hora con el propósito de que el público inversionista reflexionara la compra de acciones, hecho que generó

²⁰ La Economía Mexicana en Cifras, Nacional Financiera, 1990, página 75.

enorme desconfianza entre dicho sector, lo que complementó el desplome de la bolsa de valores.

En este contexto, Miguel de la Madrid promueve el Pacto de Solidaridad Económica el cual nace en el preciso momento en que se desplomaban los programas Austral y Cruzado en Argentina y Brasil respectivamente, situación que hacía más difícil mantener un ambiente favorable para el éxito del mismo. No obstante, en diciembre de 1987 el gobierno mexicano y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron dicho pacto. Fue así como el país con la participación de todos los sectores sociales consiguió importantes avances en el control de la inflación y en el cambio estructural.

Es importante señalar que el Pacto se instrumentó sin el apoyo del Fondo Monetario Internacional, pues los acreedores externos se negaron a reconocer que dicho programa se apoyaba en los esfuerzos de estabilización de los años anteriores y tampoco aceptaban que existieran las condiciones económicas adecuadas para llevarlo a cabo.

Durante los primeros meses del siguiente sexenio las negociaciones con los bancos comerciales, el denominado club de París, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial permitieron finalmente a México y a sus acreedores negociar un paquete financiero que incluía una operación de reducción del saldo de la deuda externa.

La política económica orientada entre otros aspectos al saneamiento de las finanzas públicas tuvo logros inmediatos, por ejemplo en materia de finanzas públicas destaca el hecho de haber reducido el déficit financiero del 17% del PIB que representaba en 1982 al 12.5% en 1988²¹, sin alcanzar los compromisos del FMI ni los del PIRE.

²¹ Indicadores Económicos de Banco de México, IV Informe de Gobierno de 1998.

El gasto público orientó la mayor parte del presupuesto al pago de la deuda pública, mientras que 1982 se destinaba el 19.1% del total, para 1988 dicha proporción casi se triplicó al llegar al 57.4%, lo que significó amplias reducciones a los conceptos de gasto corriente del Gobierno Federal principalmente en materia de sueldos y salarios, los cuales pasaron de representar el 14.8% del gasto total en 1982 al 10.7% en 1988.

El gasto de inversión también disminuyó de manera significativa, al pasar del 17.6% al 7.3% en el mismo periodo. Además, el gasto público total registró fuertes contracciones; así, en 1982 dicho gasto representaba el 27.5% del PIB y bajó al 24.8% en 1988.

Efectivamente, el Gobierno Federal logró atemperar los efectos de la crisis y un saneamiento al menos de manera parcial pero relevante de las finanzas públicas. La inflación mantuvo una tendencia a la baja situándose en índices del 98.9% al 51.7%, y se registró la disminución del endeudamiento externo. **Sin embargo, dichos logros tuvieron un costo social muy alto, se registró un considerable deterioro en el nivel de vida de la población y consecuentemente fuertes descontentos sociales, los cuales se reflejaron en las elecciones de 1988.**

La puesta en marcha de la estrategia "neoliberal" en el marco de una profunda crisis económica limitó la capacidad del Estado para atender los reclamos de una sociedad deteriorada en sus niveles de bienestar, al reducir los recursos destinados al desarrollo social, como se puede observar en el siguiente cuadro:

RESUMEN SECTORIAL DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL

1983-1988

(Miles de millones de pesos en términos reales)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TMAC
GASTO PROGRAMABLE	1,099.7	1,162.5	1,097.9	1,027.8	980.4	929.7	-3.30
Desarrollo Rural	105.7	98.4	89.0	84.3	62.5	50.1	-3.87
Pesca	20.8	18.5	16.1	18.1	17.7	6.7	-20.27
Desarrollo Social	308.2	321.5	341.7	315.0	299.9	297.2	-0.72
Educación	127.4	136.9	140.9	124.9	127.8	128.9	0.23
Salud y Laboral	140.2	134.4	138.2	142.7	131.9	137.2	-0.43
Solidaridad y Desarrollo Regional	21.8	30.2	24.1	28.2	13.8	11.8	-11.55
Desarrollo Urbano	18.8	20.0	38.5	19.2	26.4	19.3	0.52
Comunicaciones y Transportes	90.0	96.2	95.9	87.3	86.7	64.9	-6.33
Comercio y Abasto	110.3	108.3	73.7	63.4	62.9	65.4	-9.92
Turismo	2.7	2.8	2.3	1.6	1.8	1.7	-8.83
Energético	285.3	285.9	262.0	260.0	254.8	253.4	-2.34
Industrial	110.0	153.1	137.9	125.8	127.3	119.5	1.67
Justicia y Seguridad	27.8	36.1	38.4	33.7	33.3	34.2	4.23
Administración	38.9	41.7	40.9	38.6	33.5	36.6	-1.21

Fuente: Primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari

Así, el gasto programable del sector público a nivel presupuestario registró una tasa media anual de crecimiento negativa de 3.3%. De igual forma, el gasto en desarrollo social se situó en un decremento promedio anual del 1%, destacando bajo esta tendencia los rubros de desarrollo regional, comercio y abasto y comunicaciones y transportes con los descensos más significativos: 11.5%, 9.92% y 6.33% respectivamente.

Como se puede observar a partir de la implementación del nuevo modelo de desarrollo, la legitimidad del Estado es fuertemente cuestionada por diferentes sectores de la sociedad, que consideraron el abandono al proyecto de bienestar social emanado de la revolución mexicana. De esta forma, se gestó un gran descontento social debido a que el proyecto de Nación comprendía una política alejada de toda sensibilidad social, dando prioridad a las cuestiones macroeconómicas (con la promesa de que en el mediano plazo generarían un mayor desarrollo económico).

3.2.4 Consolidación Económica de 1989-1994

El Presidente Salinas de Gortari asume el poder en medio de un gran descontento, el deterioro social en que se encontraba el país llegó a poner en duda la elección del nuevo presidente. Fue tal la irritación que se llegó a culpar al Gobierno como el único responsable de las condiciones tan adversas en que se encontraba la mayor parte de la población, situación que se reflejó en la votación de julio de 1988, cuando el Partido Revolucionario Institucional, ejemplo de la clásica simbiosis Estado-partido, obtuvo un 50.3% de la votación, que comparada con el 70% logrado en elecciones anteriores refleja un importante descenso.

El deterioro social agudizado por los altos índices de inflación superiores a los incrementos salariales (ejemplo de ello fueron los topes impuestos durante el período 1982-1988, por lo que el salario mínimo real cayó en más del 40%), lo que afectó fuertemente el poder adquisitivo de la población deteriorando aún más sus niveles de vida. "En las actuales circunstancias se ha apoderado de las políticas públicas una crisis donde el viejo trueque de bienestar social a cambio de representación corporativa y obediencia, ya no funciona como antes"²².

²² González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social página 43.

Ante este escenario, y para poder continuar con el proyecto económico iniciado con Miguel de la Madrid, la administración salinista en materia de política social instrumentó un programa que al tiempo de continuar con las reformas económicas atendiera el bienestar, con el propósito de evitar y combatir los efectos de las políticas económicas anteriormente descritas. En este contexto surge el Programa Nacional de Solidaridad, diseñado para atender las necesidades básicas de las clases sociales marginadas.

Lo anterior, significó que las condiciones imperantes y la movilidad política de la sociedad en su conjunto obligaron al Estado a crear un programa de atención a las necesidades de la población más afectada por la instrumentación de los programas de estabilización y del nuevo modelo. Se partía del supuesto de que el PRONASOL permitiría en el corto tiempo legitimar y recuperar la confianza de la sociedad en el gobierno, fortalecer la imagen presidencial y recuperar la credibilidad en el PRI.

De esta forma, durante la gestión salinista se combinó el cambio estructural con un proceso de modernización del país. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron cuatro objetivos fundamentales: defender la soberanía nacional y preservar los intereses de México en el mundo; ampliar la vida democrática; recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.²³

La estrategia económica del plan residía en lograr dos metas prioritarias: alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6.0% anual, y consolidar el esquema antinflacionario, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales. Las líneas básicas para crecer eran: estabilización continua de la economía; ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica.

²³ Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994, p. XVI-XVII.

La primera se refería a la necesidad de realizar esfuerzos permanentes para que una vez alcanzado el objetivo de bajar la inflación a los niveles deseados, ésta se mantuviera de manera constante para facilitar el intercambio comercial. La segunda línea estratégica se orientaba a fortalecer el ahorro interno y a reducir las transferencias de recursos al exterior, y pasar del 7.0% del PIB, a menos del 2.0% en promedio durante el periodo 1981-1994.²⁴

La tercera línea, que era la modernización económica, comprendía diferentes aspectos: un sector público más eficiente; un sistema claro de reglas económicas, con aumento de la creatividad productiva; innovación y adaptación tecnológica; nuevas experiencias en la organización del trabajo y en las formas de asociación para la producción, así como mejorar la productividad y competitividad en las áreas con un alto potencial de desarrollo.

Los primeros cuatro años de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se caracterizaron por la férrea instrumentación de las políticas de ajuste macroeconómico, así como por la implementación de un amplio conjunto de reformas estructurales. Dichos cambios incluyeron como parte de la estrategia de desarrollo una reforma fiscal, la renegociación de la deuda externa, la reforma del sistema financiero y la apertura comercial.

Como logros de las políticas de ajuste en este período, entre 1989 y 1994 el superávit primario del sector público alcanzó un nivel promedio de 7.0% del PIB, el nivel más alto que se haya registrado en la historia de México en ese momento. Entre 1989 y 1990 el gasto corriente del sector público se mantuvo en la tasa de crecimiento promedio de la economía en su conjunto (3.0%)²⁵.

²⁴ Informes Anuales de Banco de México.

²⁵ Banco de México, Indicadores Económicos, varios años.

BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO
(como porcentaje del PIB)

AÑO	BALANCE FINANCIERO	BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO	BALANCE OPERACIONAL
1989	-5.2	7.6	-0.9
1990	-0.9	10.2	5.2
1991	1.8	8.2	5.6
1992	3.1	8.0	5.5
1993	0.7	3.5	1.4
1994	0.2	2.5	0.6

NOTA: El signo negativo significa déficit.
FUENTE: Banco de México, diversos años.

Con el fin de instrumentar el control de gasto público, traducido éste a un ajuste presupuestal, el 4 de enero de 1988 se suscribió el Acuerdo de Austeridad Presupuestal. Dicho acuerdo incluía, entre otras medidas, reducciones de personal gubernamental en 13,000 puestos ejecutivos, al igual que un uso más eficiente de los recursos materiales. También, se instauró un programa de retiro voluntario para disminuir la fuerza de trabajo del sector público en otros 50,000 puestos.

Aún cuando el ajuste presupuestal significó una disminución considerable del gasto programable del sector público federal, no afectó al gasto social. El gasto programable en seguridad social, educación, salud y desarrollo urbano, así como el Programa Nacional de Solidaridad, registró un crecimiento promedio anual en términos reales del 5.7% durante la administración del presidente Salinas. Por su parte, el gasto social registró durante el período un crecimiento promedio real del 14%, destacando los rubros de solidaridad y desarrollo regional y el de desarrollo urbano al presentar los incrementos más altos: 23.15% y 22.54% respectivamente.

**RESUMEN SECTORIAL DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO
PRESUPUESTAL 1989-1994**

(Miles de millones de pesos en términos reales)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TMAC
GASTO PROGRAMABLE	882.4	906.6	940.0	982.0	1071.2	1165.1	5.72
Desarrollo Rural	48.7	50.4	49.9	52.1	54.7	74.79	8.96
Pesca	1.5	1.5	2.0	1.8	1.6	1.7	2.53
Desarrollo Social	313.2	343.9	421.3	484.8	537.5	600.7	13.91
Educación	133.8	142.2	170.8	198.0	230.9	261.9	14.58
Salud y Laboral	152.6	167.9	197.6	213.9	233.5	251.2	10.48
Solidaridad y Desarrollo Regional	13.1	21.8	27.5	33.4	36.9	37.10	23.15
Desarrollo Urbano	13.7	12.0	17.0	25.4	24.6	37.85	22.54
Programa social de Abasto	0.0	0.0	8.4	14.1	11.6	12.6	14.47
Comunicaciones y Transportes	51.4	49.8	58.3	55.9	66.0	72.8	7.21
Comercio y Abasto	71.4	74.8	33.0	35.1	43.2	43.9	-9.26
Turismo	1.0	1.8	1.9	2.5	2.5	2.4	19.14
Energético	237.6	241.2	251.7	243.5	231.0	240.19	0.22
Industrial	79.7	72.5	33.6	18.5	5.1	0.93	-58.94
Justicia y Seguridad	35.4	40.4	53.1	56.5	68.7	60.81	11.42
Administración	42.5	30.3	35.0	31.3	60.9	43.28	0.36

FUENTE: VI Informe de Gobierno Carlos Salinas de Gortari, 1994 y Primero de Ernesto Zedillo, 1995.

Por otra parte, junto con las medidas para recortar el gasto público, se contrajo el nivel de subsidios y transferencias. La eliminación de los diferenciales de precios en energía eléctrica y de los subsidios en los petroquímicos, así como la reducción de las transferencias financieras a la banca de desarrollo, se contaron entre las más importantes acciones emprendidas en este rubro.

En términos de ingresos públicos, la aplicación de las iniciativas incluidas en la reforma fiscal de 1989 a 1991, conjuntamente con los ajustes de precios y tarifas del sector público, representaron ingresos adicionales de aproximadamente 2.2% del PIB. Además, la reforma impositiva hizo posible el descenso de las tasas, mientras que se incrementaba la recaudación fiscal, mediante acciones de fiscalización y de incorporación de contribuyentes.

Entre 1989 y 1994, la tasa máxima del impuesto sobre la renta para personas físicas bajó de 50 a 35%; mientras que la tasa impositiva de las empresas pasó de 42 a 35%. La elusión fiscal y las bases especiales de tributación se redujeron drásticamente y la administración fiscal buscó reducir sustancialmente la evasión de impuestos.

Por su parte, en el período comprendido entre 1989-1994 se llevó a cabo un intenso proceso de privatización de empresas públicas. En los primeros tres años de la administración Salinista se vendieron, liquidaron, fusionaron o cerraron 310 empresas manejadas por el Estado en los sectores pesquero, azucarero, de telecomunicaciones, banca y minería.

Así, de las 1,115 compañías estatales que había en 1982 más del 80% fueron desincorporadas hacia fines de 1992. Por su importancia destacaron la venta de grandes empresas como las dos principales líneas aéreas nacionales (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), una de las más grandes mineras en el mundo (Compañía Minera de Cananea), la compañía telefónica nacional (Telmex) y, la totalidad de los bancos comerciales.

Cabe señalar que en 1992 los ingresos totales por ventas de empresas se aproximaban a los 14,500 millones de dólares. El capital, se utilizó en gran parte para reducir el monto de la deuda interna y las transferencias globales del Gobierno Federal, mismas que descendieron de casi 6% del PIB en 1987 a cerca de 2% en 1992.²⁶ En 1993, el Presidente Carlos Salinas de Gortari ordenó que los excedentes obtenidos por la venta de petróleo durante la Guerra del Golfo Pérsico, se destinarán en una parte al pago de la deuda interna, y la otra, a la formación de un fondo extraordinario de reservas.

²⁶ Dussel, Enrique. El Cambio Estructural Manufacturero Mexicano, 1988 – 1994,

La disciplina presupuestal y la apertura comercial representaron, junto con el mecanismo de concertación (Pacto de Solidaridad Económica), las medidas estructurales más importantes de las políticas de estabilización. Sin embargo, era necesario romper con las inercias inflacionarias para lograr su descenso a los niveles deseables. Por ello, se requería complementar las medidas de estabilización con una negociación de franca apertura comercial que permitiera abaratar costos y fortalecer la capacidad productiva interna.

En este marco y ante las condiciones económicas internacionales que favorecían la integración económica global, el Gobierno Mexicano decidió negociar con América del Norte el Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual entró en vigor el 1º de enero de 1994. Entre los objetivos que se pretendieron y, que a la fecha siguen vigentes, se encuentran²⁷:

- Fortalecer y diversificar el comercio exterior mediante una integración regional que facilitara la expansión de los mercados.
- Garantizar el acceso de los productos mexicanos al mercado estadounidense. Cabe recordar que Estados Unidos es el principal mercado de México y absorbió, en 1989, más del 80% de las exportaciones mexicanas. Además, subsistían numerosas restricciones a los intercambios, y los productos mexicanos podían en todo momento, ser amenazados con represalias por parte de la administración estadounidense.
- Estimular la inversión extranjera en México.
- Propiciar el crecimiento económico y el empleo con el fin de mejorar el nivel de vida de los mexicanos.
- Consolidar las reformas comerciales económicas, confiriéndoles un carácter de irreversibilidad.

²⁷ El Financiero, primero de enero de 1994.

Además, el TLC previó una reducción progresiva de las barreras arancelarias y no tarifarias durante un período de 15 años; la liberalización de intercambios de servicios; y la supresión de los obstáculos a las inversiones en la zona. Así, más de 70% de las exportaciones mexicanas y el 40% de las estadounidenses y canadienses no pagarían derechos aduanales desde la entrada en vigor del TLC.

La apertura y sobrevaluación se convirtieron en elementos destacados de la política comercial de aquellos años (1988-1994). En particular, la sobrevaluación del peso que, aunque contribuyó a bajar la inflación, se convirtió en un factor adicional en la competencia que enfrentaba la producción. Al no modificarse la política comercial de apertura y sobrevaluación, los desequilibrios comerciales externos evidenciaron la falta de una política industrial que motivara la competitividad y el cambio tecnológico.

Además, estos elementos propiciaron el rompimiento de algunos procesos de producción interna, ocasionando una necesidad creciente de importaciones. Por su parte, el aumento de las exportaciones se rezagó con respecto al de las importaciones. Los déficits externos mostraron la parcialidad del cambio estructural inducido, y la compensación de estos desequilibrios comerciales llegó del exterior vía inversión extranjera "golondrina".

Durante el sexenio de Carlos Salinas, el capital especulativo fue atraído al país a través de las altas tasas de intereses que pagaba la banca mexicana. La inversión se orientó fundamentalmente al mercado de dinero basado en la compra de tesobonos. Así, en 1994 el saldo invertido en estos bancos de inversión ascendió a 17 mil 415 millones de pesos.²⁸

Sin embargo, la política de pactos que establecía el control de precios, sumado al atractivo de elevadas tasas de interés en términos reales, propiciaron que la

²⁸ Centro de Análisis y Difusión Económica, 1999 página 30.

inversión extranjera se desviara de lo productivo a lo especulativo, obstaculizando la modernización productiva interna. El manejo monetario coadyuvó a abatir la inflación, pero frenó la dinámica de crecimiento, afectando la balanza comercial y su financiamiento. Los desequilibrios señalados muestran las causas estructurales de la nueva crisis económica que se presentó en diciembre de 1994.

3.2.5 El Gobierno de Ernesto Zedillo 1994-2000: principales indicadores, avances y resultados

Al iniciar la administración del Dr. Ernesto Zedillo, las preocupaciones manifiestas por los inversionistas, con respecto a la estabilidad política y las perspectivas económicas de México, continuaron intensificándose. El déficit de la cuenta corriente había aumentado rápidamente, y al inicio del mes de diciembre informaciones publicadas sobre el agravamiento de la situación en Chiapas provocaron una intensa fuga de capitales.

Se trató de un ataque especulativo contra el peso que afectó el nivel de las reservas de tal forma que, a mediados de diciembre, se situaban en alrededor de 11 mil millones de dólares. En este contexto, el 19 de diciembre se presentaron una serie de movimientos significativos en el sector financiero: el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores cayó 4.15% y el dólar terminó, por segunda vez consecutiva, en el límite máximo de su banda de cambio.²⁹

El 20 de diciembre, al disminuir las reservas del Banco Central a un ritmo muy peligroso, el gobierno, mexicano amplió el margen de fluctuación del tipo de cambio permitiendo que el peso se devaluara en 15%. Esta medida, negociada en el marco del Pacto, sacudió la confianza de los mercados. En lugar de tranquilizarlos, produjo la desconfianza y el malestar de los agentes económicos

²⁹ El Financiero, 19 de diciembre de 1999

que sabían que la sobrevaluación del peso superaba ampliamente el 15% y que el Banco Central estaba perdiendo montos significativos de reservas.

En el mercado de divisas se registraron importantes fugas de capitales. Durante la jornada del 21 de diciembre se estimó una salida de 2,500 millones de dólares³⁰. Ante la persistencia de los ataques especulativos, el 22 de diciembre las autoridades monetarias decidieron dejar flotar el peso, el cual perdió en tan sólo tres días el 60% de su valor frente al dólar; las reservas de divisas continuaron disminuyendo de tal forma que, a finales de diciembre, se evaluaban en 6 mil millones de dólares.

La recompra de Tesobonos presentada por los inversionistas estadounidenses provocó en gran parte la disminución espectacular de las reservas del Banco de México. Estos inversionistas habían perdido la confianza en el modelo mexicano, como se lo expusieron al Secretario de Hacienda en una reunión en las oficinas del Banco de la Reserva Federal en Nueva York.³¹

La crisis de confianza se extendió a varios países de América Latina y afectó a algunos otros países emergentes. Entre las bolsas latinoamericanas fueron las de Argentina y Brasil las más afectadas. Se provocó así el fenómeno denominado por los medios bursátiles como el "efecto tequila" de "huida hacia la calidad"; los países que como México inspiraban inquietud fueron abandonados por los inversionistas para dirigirse hacia mercados financieros más seguros. Esta situación hizo que volviera a resurgir el espectro de un regreso a la inestabilidad y al clima recesivo que vivió Latinoamérica en los años ochenta.

En México la crisis monetaria se transformó en crisis financiera por varias razones. Por un lado, los bancos tuvieron que hacer frente a compromisos suscritos en

³⁰ The Mexican Economy, 1995.

³¹ Alan Greenspan. Review of International Political Economy, vol. 2, 1995.

dólares, cuyo valor aumentó rápidamente justo en el momento en que se tenían que solventar importantes retiros de depósitos.

Tras efectuar cambios en la Secretaría de Hacienda y reconocer la “gravedad y la urgencia” de la crisis provocada por el déficit creciente e incontrolado de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el Presidente de la República anunció, el 4 de enero de 1995, una serie de medidas “necesarias para superar la crisis”. Estas medidas fueron aplicadas, como en el pasado, con el conjunto de los actores sociales en el marco de los Pactos. Para ello, se propuso instrumentar un programa de estabilización denominado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) el cual tenía como objetivo principal realizar un ajuste rápido que permitiera restablecer el crecimiento y reducir el déficit de la cuenta corriente a niveles compatibles con el financiamiento externo.

Dicho programa se orientó a controlar el impacto inflacionario de la devaluación a través de medidas de orden monetario tales como, la limitación de crédito interno del banco central y otras de orden fiscal como la reducción de gasto público a 1.3% del PIB. De igual manera, se proponía aumentar la eficacia mediante cambios estructurales que serían favorecidos al modificar el artículo 28 de la Constitución para permitir la participación privada en los ferrocarriles y en la comunicación por satélite.

Para estabilizar los mercados, el AUSEE contó con el apoyo financiero del gobierno de Estados Unidos (20 mil millones de dólares), del FMI (17,800 millones de dólares de crédito contingente), del Banco de Pagos Internacionales (10 mil millones de dólares) y de los bancos comerciales (3 mil millones de dólares). En particular, la suma aportada por el FMI constituyó, según Michel Camdessus, director general de la institución, “el apoyo más importante aprobado por el FMI a un Estado miembro, tanto en términos absolutos como en porcentaje de la cuota

parte del país al FMI (6.88%)³² Se debe hacer notar que, finalmente, la totalidad de los fondos del paquete fueron de origen público, ya que los bancos privados, que debían aportar 3 mil millones de dólares, desistieron después del anuncio del plan.

El acceso de México a estos créditos permitió generar entre los inversionistas extranjeros la percepción de que existía suficiente liquidez para asegurar el reembolso de la deuda a corto plazo,³³ con lo cual se esperaba que estos inversionistas regresaran a invertir de nueva cuenta en México, lo que permitiría poner fin a la degradación de las reservas cambiarias. Se partió del supuesto de que si la confianza regresaba rápidamente, México no tendría que utilizar el total de la ayuda financiera otorgada o tendría que utilizarla parcialmente.³⁴

En este contexto, el 9 de marzo de 1995 se presentó un nuevo plan anticrisis para reforzar el plan original, que permitiera atenuar esta volatilidad. El Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), elaborado fuera del marco del Pacto dada la negativa de los sindicatos oficiales a avalarlo, incorporó importantes revisiones a las proyecciones macroeconómicas oficiales.

Se estimaba que el PIB disminuiría 2% (en lugar del ligero aumento previsto en enero); además, se pretendía que el tipo de cambio se estabilizara en alrededor de seis pesos por dólar en el curso del año y que la inflación sería algo mayor a la inicialmente prevista, para llegar a un 42% anual. Un aumento de 12% al salario mínimo y, por rama profesional, debería ser acordado el primero de abril para que coincidiera con el alza del impuesto al valor agregado.

³² Michel Camdessus. *El Financiero*, 13 de marzo de 1995.

³³ Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*.

³⁴ *Ibid.*

El objetivo central del PARAUSEE consistía en sacar al país lo más pronto posible de la situación de urgencia económica. Se requería estabilizar los mercados financieros a corto plazo, lo que implicaba estabilidad y certidumbre con respecto a la evolución futura del tipo de cambio, así como la reducción de las tasas de interés. En este acuerdo, se propuso aumentar el ahorro interno para evitar depender del ahorro externo, e incrementar la oferta de fondos prestables para disminuir la presión sobre las tasas de interés.

Este reforzamiento del programa estabilizador acentuó la orientación restrictiva de la política presupuestal; el superávit primario aumentó a 4.4% del PIB por medio de una serie de medidas suplementarias que afectaban tanto a los ingresos como a los egresos. Del lado de los ingresos, la tasa del IVA pasó de 10 a 15 % el primero de abril y los precios de la energía producida por el sector público fueron aumentados (35% la gasolina y 20% la electricidad).

Por el lado de los egresos, los gastos programados fueron reducidos en cerca de 10% en términos reales, debido a una racionalización de la administración, y se pospusieron nuevos proyectos de infraestructura. En el presupuesto global se fijó como objetivo alcanzar un ligero superávit de 0.5% del PIB, éste permaneció prácticamente sin cambio en relación con el plan de enero ya que el aumento del superávit primario compensó el alza esperada de los pagos de interés.

Desde el punto de vista oficial, divulgado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la crisis se originó debido a que "durante los últimos cuatro años, México gastó más de lo que generó como ingreso propio (1990-1994)", la diferencia, el déficit en cuenta corriente, fue, de hecho, cubierta con recursos de corto plazo provenientes del exterior. Por desgracia, "a partir de 1994, debido a una serie de factores externos e internos, el resto del mundo dejó de canalizar recursos a nuestro país".

En ese año, tras “sostener la diferencia entre el gasto y el ingreso, es decir, el déficit en cuenta corriente, con el uso de las reservas del Banco de México”, se volvió inevitable la devaluación en el mes de diciembre. Para el Secretario de Hacienda, el error del gobierno de México fue haber confiado excesivamente en los capitales de corto plazo para financiar el déficit en cuenta corriente.³⁵

Cuando el ahorro externo sustituye al interno como fuente primordial de financiamiento la economía queda en posición vulnerable, entre otras razones porque el riesgo de sufrir una crisis de balanza de pagos es sumamente elevado. Debe destacarse que un elemento común en todas las crisis que recurrentemente han alterado la estabilidad y el crecimiento de la economía mexicana, ha sido el deterioro del ahorro interno, combinando con un exceso de gasto público y la emisión desmedida de moneda.

Por lo anterior, desde el inicio de la administración se sentaron las bases para configurar una estrategia para ampliar el ahorro interno y constituirlo como la principal fuente de financiamiento. De esta forma, se aplicaron medidas que buscaban consolidar el ahorro público, promover el ahorro privado y sentar las bases para que el mercado financiero estuviera en mejores condiciones de canalizar eficientemente los recursos a la inversión productiva.

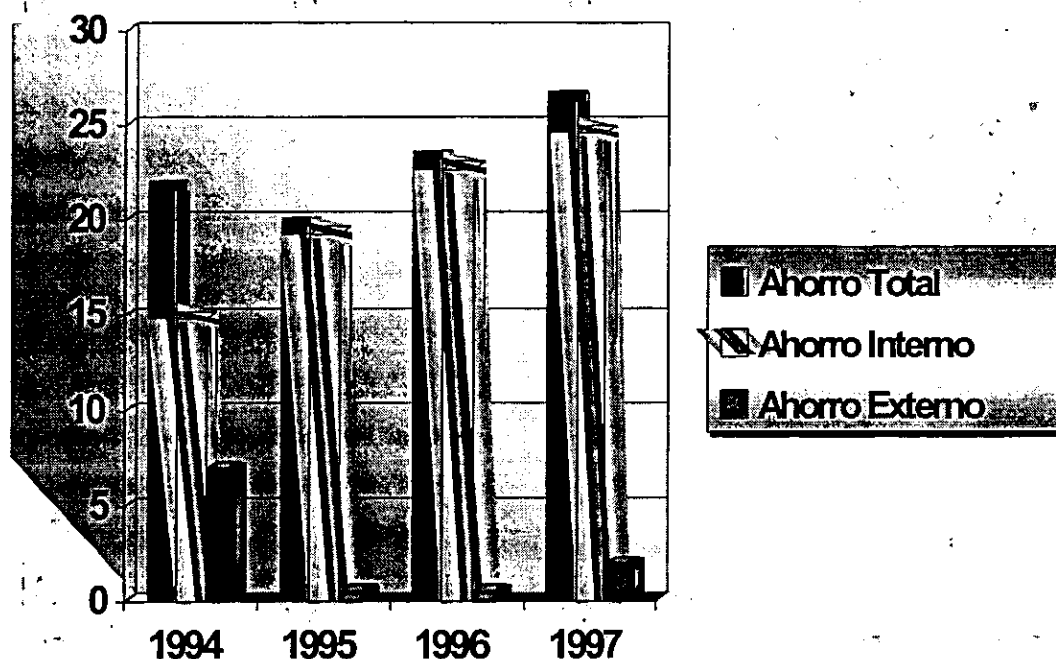
AHORRO TOTAL DE LA ECONOMÍA 1994 – 1997

<i>(Porcentajes del PIB) AÑOS</i>	AHORRO TOTAL^{1/}	AHORRO INTERNO^{2/}	AHORRO EXTERNO^{3/}
1994	21.7	14.8	6.9
1995	19.8	19.3	0.5
1996	23.3	22.7	0.5
1997	26.4	24.6	1.9

^{1/} Se refiere al total de ahorro de la economía utilizado para financiar la formación bruta de capital fijo y la variación de existencia.^{2/} Se obtuvo como diferencia entre el ahorro total de la economía y el ahorro externo.^{3/} Corresponde al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Fuente: Elaborado con información del Banco de México y del Sistema de Cuentas Nacionales de México, base 1993, INEGI

³⁵ Ortiz, Guillermo. El País, 22 de marzo 1995.

GRAFICA
AHORRO TOTAL DE LA ECONOMÍA



FUENTE: Información de Banco de México y del Sistema de Cuentas Nacionales de México, base 1990, INEGI.

Como se puede observar, entre 1994 y 1997 el ahorro interno mostró un aumento de 9.8 puntos porcentuales al ubicarse en 24.6% del PIB en el último año. En este comportamiento destaca el ahorro privado, que se incrementó de 10.8% del PIB en 1994 a 21.1% en 1997, resultado significativo si se considera el restablecimiento de los niveles de consumo privado. Una de las acciones más importantes para promover en forma permanente el ahorro privado fue la implementación de la reforma al sistema de pensiones, que entró en vigor en julio de 1997.

El régimen de tipo de cambio flexible también coadyuvó a mantener el déficit de la cuenta corriente en niveles sostenibles y a promover su financiamiento por medio de recursos estables. Esto se debió a que el régimen de flotación hace improbable la acumulación de desequilibrios en la cuenta corriente, derivados de un alejamiento persistente del tipo de cambio respecto a niveles compatibles con las condiciones fundamentales de la economía.

Adicionalmente, la flotación ha fomentado que los flujos de capital que ingresan al país tengan un perfil de largo plazo, ya que los flujos de corto plazo se ven desalentados por una menor rentabilidad esperada, al tomar en cuenta el riesgo cambiario. Debe reconocerse que el régimen cambiario actual, junto con la aplicación de políticas fiscal y monetaria congruentes con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la inflación a la baja, han otorgado la flexibilidad necesaria para enfrentar de manera eficiente y relativamente poco costosa los efectos de la mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales.

Por lo que se refiere a la actividad económica, entre 1995 y 2000 el crecimiento promedio anual del producto interno bruto fue de 3.0%. Cabe señalar que si no se considera el año de 1995, el promedio anual sería de 4.9%. Lo anterior es significativo, ya que muestra que la dinámica de crecimiento cumple con las expectativas del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, el gasto total en consumo se redujo en 11.7% en términos reales. A partir de 1996 el PIB mostró una tendencia a la alza, consecuencia de una expansión de la demanda interna y el continuo dinamismo de las exportaciones.

En general, la producción se estimuló por una mejoría de las expectativas sobre el rumbo de la economía y por el fortalecimiento del clima de confianza. Estos factores junto con tasas de interés reales y nominales decrecientes, propiciaron un repunte significativo de la inversión privada.

PRODUCTO INTERNO BRUTO
VARIACIÓN REAL

AÑO	PIB VARIACIÓN %
1995	-6.2
1996	5.1
1997	7.0
1998	4.8
1999 ^{1/}	3.0
2000 ^{1/}	4.5

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos 1995-1998.

^{1/} Cifras tomadas del periódico "El Financiero" del 2 de junio de 1999, declaraciones del gobernador del Banco de México, Lic. Guillermo Ortiz Martínez.

En cuanto a la inflación, cabe señalar que después del incremento abrupto de la tasa anual que se observó en 1995, la aplicación del programa de estabilización y un entorno externo favorable permitieron entrar desde inicios de 1996 en un proceso de reducción significativa del crecimiento de los precios, que abarcó hasta finales de 1997. Sin embargo, a partir de los primeros meses de 1998 el proceso de reducción de la inflación encontró obstáculos mayores a los previstos. El resultado final fue que durante 1998 la inflación anual interrumpió su tendencia a la baja cerrando en 18.6%.

En 1999 la inflación corrigió su tendencia al pasar del 18.6% al 12.9%, porcentaje inferior al estimado en los Criterios Generales de Política Económica de ese año (14.4%). Lo anterior muestra el interés del gobierno por mantener niveles de inflación bajos, que permitieron al país fortalecer el comercio exterior, aumentando las exportaciones, sobre todo, las manufactureras. Para el año 2000, este indicador se estimó en 10% y se prevé que en los años subsecuentes sea de un sólo dígito.

INFLACIÓN ANUALIZADA 1995 – 2000

AÑO	VARIACIÓN (%)
1995	52.00
1996	27.70
1997	15.72
1998	18.61
1999 ^{1-/}	12.90
2000 ^{1-/}	10.00

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos 1995-1998.

NOTA: Índice de Precios al Consumidor, promedios anuales.

^{1-/} Cifras estimadas. Declaraciones del Lic. Guillermo Ortíz gobernador del Banco de México para el periódico El Financiero del 2 de junio de 1999.

Como lo muestran las cifras anteriores, los logros que en materia económica se obtuvieron durante la administración del Presidente Zedillo, mostraron avances importantes en el proceso de estabilización económica, principalmente en:

- Crecimiento del PIB.
- Crecimiento del consumo privado.
- Estabilidad en el tipo de cambio.
- Tendencia a la baja de las tasas de interés.
- Fortalecimiento de las Reservas Internacionales.
- Saneamiento de las finanzas públicas (déficit fiscal del 1.3% del PIB)

Es importante destacar que dichos logros han sido reconocidos inclusive por organismos internacionales. En el mes de marzo del 2000, la Moody's Investors Service, una calificadora internacional de valores, anunció la revisión crediticia para la deuda mexicana y la colocó en el llamado "grado de inversión". El objetivo de esta calificadora es determinar la capacidad y voluntad de pago de las deudas contraídas, en este caso en dólares por parte del gobierno mexicano.

Sin embargo la citada calificadora señala dos retos a vencer: el primero se refiere a la instrumentación de una reforma fiscal integral, para incrementar los recursos públicos y reducir la dependencia petrolera, y el segundo señala la necesidad de adoptar y mantener una política macroeconómica consistente con el desafío que puede imponer la llegada de fuertes flujos de capital.

La agencia calificadora señala correctamente la necesidad de instrumentar una reforma fiscal integral. Esta debe plantearse no sólo para diversificar los ingresos, sino también para obtener mayores recursos que permitan financiar el gasto social, y a su vez, para que éste impulse un nuevo esquema de política social que permita incorporar a millones de mexicanos a los beneficios del desarrollo.

Hasta ahora las políticas de ajuste y estabilización han recaído fundamentalmente en las clases medias y pobres, lo que ha propiciado que amplios sectores de la población hayan visto deteriorados sus niveles de vida. Por ello, es prioritario para el país instrumentar una política económica que, preservando los equilibrios alcanzados, impulse una mejor distribución del ingreso, estimule a la pequeña y mediana empresas, fomente la creación de empleos de alta calidad y fortalezca el poder adquisitivo de los salarios.

En este sentido, una política económica responsable y con carácter social necesariamente debe estar en capacidad de evaluar ex -ante el impacto de las decisiones adoptadas en el bienestar de las personas, y posteriormente determinar su efecto en la evolución de los indicadores asociados a las condiciones de pobreza y desigualdad. Además, en un contexto de escasez de recursos será necesario estudiar la forma de obtener mayores ingresos que permitan potenciar el desarrollo social y el combate a la pobreza. Por ello, al final de esta investigación se propone un mecanismo alternativo que permitirá generar una mayor inversión para desarrollo social sin afectar la política de gasto actual, al tiempo que se respetará el equilibrio en las finanzas públicas.

3.3 La Situación Social

3.3.1 La Pobreza Mexicana en Perspectiva Histórica

Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando todo parecía posible, la pobreza y su eliminación se volvieron temas de mucho interés en todo el mundo. En América Latina y en particular en México existían gobiernos nacionales decididos a elevar el nivel de vida de las mayorías. El punto de partida era el supuesto de que la pobreza representaba un rezago histórico³⁶ que había que combatir con una modernización acelerada de la economía.

En el México de aquellos años, al igual que en América Latina, lo moderno era la economía de mercado, el desarrollo industrial y las ciudades. El campesinado casi siempre pobre y los indígenas constituían grupos sociales que la modernidad no lograba incorporar al desarrollo. Para la tecnocracia de aquel entonces era un hecho que la modernidad y la consecuente expansión del mercado eliminarían el fenómeno de la pobreza. Así se planteaban tres aspectos fundamentales: modernidad, mercado y desarrollo.

3.3.2 Evolución de la Pobreza 1940-1979

En México, la pobreza ha empeorado en parte debido al agotamiento de los "diferentes" modelos de desarrollo económico implementados y de la praxis de su aplicación, y en gran parte por causa de la excesiva y errónea intervención gubernamental, todo en un marco de ineptitud y corrupción (que tratan de corregir los tecnócratas doctorados en el extranjero). Desde el Porfiriato, se han enarbolado la modernidad y el mercado como los ejes fundamentales para

³⁶ Algunos teóricos de la CEPAL y muchos políticos, atribuyen la pobreza, a la existencia de ricos que explotan a los pobres y a la falta de intervención del gobierno. La CEPAL promovió la libertad económica populista y simplista, pero nunca hubo libertad económica plena en Latinoamérica, excepto en cierta época en

alcanzar un desarrollo económico más equilibrado y con ello lograr la incorporación de grandes sectores de la población a los beneficios del progreso.

Sin embargo, a pesar de los avances históricos que se reportan en materia de crecimiento económico, no se ha logrado un desarrollo que permita abatir las desigualdades sociales y menos aún incorporar a los grupos marginados a la dinámica del crecimiento.

Una de las causas de este estado se observa agudamente actuante desde los años 30, época en que el desarrollo económico estuvo acompañado de una política social ligada al fenómeno “corporativo” en el que se vincula estado-movimiento obrero y campesino con que el gobierno se constituye en el único protagonista salvador, dispensador de dádivas (en contra de la voluntad de los ricos egoístas, una retórica). **Con el tiempo, esto provocó una gran concentración de recursos en instituciones en pro de los grupos organizados del país vinculados a la práctica de la política de Estado. En una sociedad agraria, con una industria incipiente, como lo era México en las primeras décadas del siglo, la política “social corporativa”³⁷ fue determinante para afianzar la institucionalidad del Estado y el poder del Partido Revolucionario Institucional.**

En este contexto, a la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador. A la creación de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etc, debía corresponder otro flujo, sintetizado en asistencia a mítines y concentraciones, disciplina sindical, respeto a las autoridades, militancia en el Partido oficial y, sobre todo, una importante disciplina en el voto controlado por sindicatos (es la política del poder por vías demagógicas

Uruguay y Costa Rica.

³⁷ La política social corporativa en México, se caracterizó por la relación entre el Estado y el movimiento obrero, que permitieron el avance de importantes derechos gremiales, que en muchos casos se convirtieron en derechos sociales para la mayor parte la población. Ver Enrique Gonzalez Tiburcio Reforma del Estado y Política Social.

y policiales), y, en general, una fuerte influencia del gobierno en el proceso electoral. El gobierno todopoderoso llegó a ser el único dispensador de todos los bienes, y así prosperó una clase política que mantuvo la hegemonía económica por un largo período de tiempo.

Sin duda, esta modalidad de política social cumplió un importante papel en la estabilidad política y en el mejoramiento del nivel de vida de los grupos que participaban en ella. **Según José Woldenberg "...a cada quién le tocó una parte: para los obreros, sindicatos gestores de prestaciones y salarios; para su elite burocrática participación política según su rango, puestos de elección popular e intervención en los asuntos políticos. Para el gobierno una base de apoyo. Para la institucionalidad estatal, la posibilidad de la estabilidad política con base en un sistema de negociación permanente"**³⁸.

Esta forma de política social se tradujo en una numerosa creación de instituciones, como: la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de la Vivienda, el INFONAVIT, el FONACOT, Banco Obrero y CONASUPO, entre otros; es decir, se creó una base institucional capaz de dar respuesta a las demandas sociales.

Los beneficios económicos en este periodo dieron sostén material y permitieron una virtuosa articulación entre la práctica política y la forma en que se instrumentó la política social. Desde los años 40, las grandes inversiones en infraestructura social generaron un amplio consenso entre esta práctica y el objetivo de impulsar el crecimiento económico en un ambiente de relativa estabilidad política.

Las acciones del Estado tenían además el apoyo de los grupos favorecidos, el respaldo de los grupos privados que se beneficiaban de los contratos estatales de

³⁸ Woldenberg, José; "Sindicalismo: formas de representación y democracia", 1990, México, D. F.

la gran obra física. La construcción de hospitales, clínicas, escuelas, unidades habitacionales, entre otras, fueron programas sociales que beneficiaron a amplios sectores de la población, pero fueron también inversiones de gran rendimiento económico para el sector privado³⁹ La recaudación impositiva creció significativamente.

La base material sobre la que se fincó la política estatal fue el crecimiento constante de la economía desde 1933. Los salarios reales aumentaron en forma sostenida entre 1951 y 1976, el crecimiento industrial multiplicaba los empleos y las finanzas públicas incorporaban aumento en el gasto social. Sin embargo, la pobreza extrema crónica persistía.

**GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL
EN TÉRMINOS PER CÁPITA: 1920 – 1970
(Miles de Pesos)**

Año	Total	Económicos (a)	Sociales (b)
1920	25.3	4.3	0.6
1921 – 1924*	55.8	10.0	5.4
1925 – 1928*	67.9	16.8	6.9
1929	61.5	14.3	7.9
1930 – 1958*	104.7	45.2	43.5
1959 – 1964*	149.8	99.7	50.1
1965 – 1970*	237.1	156.4	80.7

*Promedio del periodo.

(a) Incluye: comunicaciones y transportes, recursos naturales, industria y comercio.

(b) Educación y cultura, salud pública y asistencia social, bienestar y seguridad social.

FUENTE: Wilkie, J.: "La revolución mexicana, gasto federal y cambio social, FCE, 1978, México, D. F.

El agotamiento de esta modalidad de política social se empieza a manifestar hacia finales de los años setenta. Los problemas económicos creados por los crecientes déficit fiscales (ante erogaciones excesivas y la imposibilidad política de una reforma fiscal amplia) y los primeros ajustes salariales evidenciaron las primeras fracturas de esta forma de política social y su

³⁹ Woldenberg, José; "Sindicalismo: formas de representación y democracia", 1990, México, D. F.

financiamiento, iniciándose la época de los grandes préstamos externos, simultáneamente con el gran incremento de ingresos por venta de petróleo y una política intensa y destructiva de adquisición de empresas privadas (“no estratégicas, como embotelladoras de agua mineral, y otras múltiples extravagancias). Cabe recordar que esto no fue nuevo en el afán de convertir al Estado en propietario de todo. López Mateos se lanzó por ese camino y hasta llegó a comprar cines.

En síntesis, se puede afirmar que durante los años de crecimiento sostenido, se dio una confluencia que permitió la posibilidad de generar soluciones parciales a las demandas de bienestar de la población sin alterar la estructura política nacional. Así, fue posible integrar la acción estatal con un triple propósito: promover la justicia social; crear incentivos y ganancias para los empresarios y mantener con base en una sólida dominación corporativa una larga estabilidad política.

Una vez concluido este período, la pobreza y la desigualdad social empiezan a ocupar un lugar preponderante en el contexto nacional, derivado del rápido crecimiento de la población que superó la capacidad de respuesta de la economía para generar los empleos necesarios.

Inicia, la formación de los primeros cinturones de miseria alrededor de las zonas industriales y su expansión hacia la periferia de las ciudades más importantes. Así como el surgimiento de movimientos sociales promovidos por grupos como: El Frente Urbano Zapatista (FUZ), El Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR), El Comité Estudiantil Revolucionario (CER), entre otros. De igual forma surgen los primeros bastiones guerrilleros entre los que destacan: La Liga Comunista 23 de Septiembre y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria a cargo de Genaro Vázquez Rojas⁴⁰.

⁴⁰ Agustín, José Tragicomedia mexicana Vol. II página 11.

En los setenta se presentó un deterioro paulatino de las tradicionales formas de política social, que se reflejó en el ámbito económico en una menor dinámica del empleo, en la disminución del gasto social y en una pérdida acentuada del poder adquisitivo del salario a partir de 1982.

INDICE DEL SALARIO MÍNIMO REAL, 1970-1988
(Año base 1978=100)
(Pesos)

AÑO	INDICE DEL SALARIO MINIMO REAL	AÑO	
1970	83.55	1981	92.56
1971	79.38	1982	83.39
1972	89.94	1983	71.90
1973	82.97	1984	64.79
1974	89.71	1985	61.67
1975	93.64	1986	54.78
1976	102.35	1987	51.86
1977	103.55	1988	46.15
1978	100.0		
1979	97.92		
1980	91.06		

Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y Sociales de Banamex, México 1989.

IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y SALUD
(Como porcentaje del PIB)

AÑO	EDUCACIÓN	SALUD
1980	3.1	3.5
1981	3.6	3.6
1982	3.8	3.6
1983	2.8	3.0
1984	2.9	2.8
1985	2.9	2.8
1986	2.6	3.0
1987	2.6	2.7
1988	2.6	2.7

Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y Sociales de Banamex, México Social 1988-1989, México 1989.

Este patrón de políticas sociales sólo pudo mantenerse y reproducirse en un ambiente de crecimiento económico sostenido donde la hegemonía política tenía como sujeto fundamental a las organizaciones corporativizadas. Los cambios que se dieron en la funcionalidad de esta forma de representación política afectaron al sistema político mexicano.

3.3.3 El inicio del Modelo Neoliberal y la evolución de la pobreza 1980-1999

A principios de los ochenta el modelo desarrollo económico basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, tocó su fin. Las graves crisis económicas registradas en 1976 y 1982 pusieron en evidencia la incapacidad del modelo para continuar por la senda del crecimiento. Era imposible dejar de operar sin incurrir en déficit para atender los reclamos sociales y combatir las condiciones de pobreza que persistían en el país.

Cabe señalar que el agotamiento del modelo no sólo se presentó en México, en general fue en casi toda América Latina. Entre 1965 y 1980 el Producto Interno Bruto per cápita real de la región creció a una tasa anual de 3.4%, mientras que a partir de éste último año y hasta 1989, el PIB per cápita real decreció a 0.6% anual. La caída del crecimiento económico, la abultada deuda externa, y los altos niveles de inflación, se combinaron para generar la llamada “década pérdida”⁴¹ de América Latina:

⁴¹ Se le denomina así porque durante la década de los ochenta se registró un marcado deterioro en materia de pobreza en América Latina. La región registraba en 1990 niveles de pobreza superiores incluso a los existentes en al inicio de la década de los setenta. De esta forma, mientras que en 1980 el 35% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, y en 1990 dicha proporción se ubicaba en el 41%, en 1994 se mantenía en el 39%. José Antonio Campo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL “Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social en América Latina”. <http://www.eclac.org/español/portada/oeaesp.htm>.

EL CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA

PAISES	1965-1980	1980-1989
Países Industrializados	2.8%	2.5%
América Latina	3.4%	-0.6%

FUENTE: The World Bank, World Development Report 1990, página 16. cuadro citado en "Algunos comentarios sobre la pobreza en América Latina" Ponencia presentada en México por el Dr. Jeffrey Bortz, de la Appalachian State University, junio 1991.

Esta década se caracterizó por el crecimiento desmedido de la pobreza, según la CEPAL los índices de "la incidencia de pobreza como el de "indigencia" confirman este hecho. El primero de ellos, aumentó entre 1980 y 1986 dos puntos porcentuales pasando del 33% al 35% mientras que el segundo, mostró un comportamiento similar al pasar del 13% al 15% en el mismo período.⁴²

El proyecto neoliberal⁴³ instrumentado en México a partir de 1983 con el presidente Miguel de la Madrid, ofreció como bandera política alcanzar mayores estadios de desarrollo y el paso a la modernidad, mismos que reiterarían Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se destacó que para tener "una economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del enorme potencial de los mexicanos, era necesario establecer como línea de estrategia la modernización económica, entendida ésta como contar con

⁴² CEPAL, "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta", LC/L.533, 31 de mayo de 1990, p. 59.

⁴³ **LIBERALISMO.**- Esta doctrina tiene su origen en Europa en 1776, cuando aparece publicada la obra "La Riqueza de las Naciones de Adam Smith, cuyas tesis más importantes eran la abolición de la intervención gubernamental en los asuntos económicos, entre los que destacan no establecer barreras al comercio, eliminación de aranceles y reducción del gasto público. Según este autor el "libre comercio era la mejor forma de desarrollo de la economía de una nación." Actualmente, a este concepto se le ha incorporado el comercio internacional en gran escala, conocido como globalización, con lo cual adquiere el carácter de **neoliberalismo** que se presenta a nivel mundial como un conjunto de políticas económicas caracterizadas por: adelgazamiento del Estado, reducción del gasto social, desregulación, privatización de empresas públicas, prevalencia de la economía de mercado, apertura del comercio exterior y una mayor apertura hacia la inversión extranjera directa.

un aparato productivo más competitivo en el exterior, innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias de organización en el trabajo y en formas de organización para la producción”⁴⁴.

Por su parte, Ernesto Zedillo estableció en el del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, “con vistas al siglo XXI, debemos lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia”⁴⁵

No obstante, los esfuerzos por lograr crecimientos económicos “vigorosos y sostenidos”, la inadecuada instrumentación del modelo neoliberal ha propiciado un empobrecimiento de un amplio sector de los mexicanos, mucho mayor que el producido por los anteriores modelos. Si bien es cierto que una buena parte de la población mexicana vivía en condiciones precarias con anterioridad al establecimiento del modelo, también lo es que la mayoría de los indicadores sociales muestran que la situación se agravó posterior a su implementación. Lo anterior, debido a que no se implementaron las estrategias sociales adecuadas para evitar el deterioro en los niveles de vida de la población.

Al respecto, destacan múltiples estudios que confirman que la evolución de la pobreza en los últimos 20 años adquirió dimensiones alarmantes. En este sentido destaca la investigación de Enrique Hernández Laos “La pobreza en México”⁴⁶, donde señala que la crisis de los ochenta anuló el acelerado crecimiento económico que el país registró durante el auge petrolero. Casi siempre se olvida que el Estado, con las arcas llenas gracias al petróleo, despilfarró recursos en grandes y ambiciosos proyectos, y descuidó lo esencial.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pp. XVII

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pp XIII

Dicho autor, también evalúa la tendencia en el largo plazo de la pobreza en México entre 1963 y 1988, para lo cual aplica el método del índice de pobreza de Sen. Dicho índice proporciona un indicador estandarizado de la pobreza y sus valores son entre cero y uno. Al valor cero corresponde ausencia de pobreza y, el valor uno significa pobreza total. Según este método “la pobreza en México se habría reducido a la mitad en los sesenta y los setenta, al pasar el índice de Sen de 0.541 en 1963 a sólo 0.258 en 1981, y se habría acrecentado en una quinta parte durante la década de los ochenta, al aumentar a 0.316 en 1988. Para ese año la pobreza en México sería similar a la de 1977, es decir en los años previos al auge petrolero.”⁴⁷

Cabe señalar, que conforme el deterioro social se hizo más agudo, en los organismos internacionales y en los gobiernos nacionales, se fue desarrollando una nueva sensibilidad social tendiente a corregir las omisiones del neoliberalismo. Se comenzó a hablar de “deuda social”, “crecimiento equitativo”, “lucha contra la pobreza extrema” y de muchos otros temas conexos. Surgió toda una nueva literatura que pone el énfasis en la distribución del ingreso y, sobre todo, en el fenómeno de la pobreza⁴⁸.

A principios de los noventa, el creciente deterioro social comenzó a preocupar a varios investigadores sociales, tal es el caso de Leopoldo Solís, quien señalaba: “pasarán muchos años antes que los mexicanos puedan retornar a los niveles de vida que disfrutaban en 1981, por lo que es importante identificar a los grupos que han padecido más y que se evalúe hasta dónde puede esperarse razonablemente que toleren esta situación de tensión”⁴⁹.

Como se ha venido señalando, la instrumentación del actual modelo económico no

⁴⁶ Hemández Laos, Enrique “La Pobreza en México”, 1992.

⁴⁷ Ibid, pp 409

⁴⁸ Banco Mundial, Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty, Progress and Change, Washington, 1993, y Félix Vélez (comp), op. cit.

⁴⁹ Solís, Leopoldo. El Efecto Social de la crisis Económica, en Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís (comps),

ha producido los resultados esperados en materia de desarrollo social, sigue habiendo crecimiento económico pero la pobreza y la marginación no ceden, entre otras causas debido a que no se ha instrumentado una política social moderna que elimine los subsidios improductivos.

Aunado a lo anterior, los movimientos sociales se agudizan y en algunos casos tienden a radicalizarse. A partir de 1983 surgieron una gran cantidad de movilizaciones sociales en demanda de mayores empleos, mejores salarios, viviendas populares, regularización de predios en zonas urbanas y servicios básicos, entre otros. Además, surgieron movimientos sociales en contra del modelo, entre los que destacan los protagonizados por los denominados sindicatos independientes, movimientos populares, estudiantiles y partidos políticos como el Partido Comunista Mexicano (PCM).

En la década de los noventa surgen grupos más radicalizados como el "Ejército Zapatista de Liberación Nacional", el "Barzón" y el "Ejército Popular Revolucionario" quienes de igual forma manifestaron su descontento con la aplicación del modelo, e incluso el primero demandó la renuncia del Presidente en turno y propició algunos enfrentamientos con el ejército atentando contra la estabilidad social y política.

El deterioro social llegó a tales niveles que en 1999 la población marginada buscó por cualquier medio allegarse de recursos y alimentos, tal fue el caso de los incidentes presentados en los estados de Nuevo León y Tamaulipas donde se asaltaron trenes que transportaban productos de consumo básico (maíz, frijol, arroz, etc.). De igual forma, el narcotráfico y la delincuencia organizada constituyeron alternativas de ingreso para amplios sectores de la población, entre los que destacaban grupos de campesinos y población joven urbana.

3.3.4 Reconocimiento del fenómeno de la pobreza

Como se mencionó, derivado de las políticas de ajuste y estabilización, así como de los periodos de crisis, el país ha enfrentado durante los últimos veinte años una situación creciente de pobreza extrema, la cual se observa a través de diversos indicadores temáticos clasificados por su fuente de origen en tres categorías:

Indicadores Internacionales

- El Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mide la posibilidad de un país de alcanzar niveles óptimos de desarrollo, para calcularlo se consideran cuatro variables: esperanza de vida, alfabetización de adultos, eficiencia terminal y PIB real per cápita. Bajo estos supuestos México obtuvo un coeficiente de 0.784, ubicándolo en el lugar 55 de 174. Es sorprendente que países como Trinidad y Tobago (lugar 50), Uruguay (lugar 39), Argentina (lugar 35) y Costa Rica (lugar 48), se encuentren en mejor posición⁵⁰.
- Por lo que se refiere al Índice de Pobreza Humana que tiene como propósito medir las carencias en aspectos como: longevidad, conocimientos, aprovisionamiento económico y exclusión social, México ocupa el lugar 30 entre los países en desarrollo de 103 clasificados, con base a⁵¹:
 - Que un 8.2% de la población no sobrevivirá más de 40 años de edad, contra el 3.3% de los países con alto desarrollo humano, Cuba (4.4), Chile (4.4%), Uruguay (5.0%), China (7.3%), entre otros.
 - Que el 15% de la población no tiene acceso al agua potable. Países como Costa Rica (4%), Cuba (7%), Panamá (7%), Líbano (6%) y

⁵⁰ Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Programa de las naciones Unidas para el desarrollo, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid España, 2000, página 160.

⁵¹ Ibidem.

Argelia (10%) muestran mejor cobertura.

- Que el 9% de la población no tiene acceso a los servicios de salud, porcentaje superado por países como Chile (5%), Costa Rica (3%), Egipto (1%) e Irak (2%).
- Que el 14% de los niños menores de cinco años tienen peso insuficiente, contra el 10% promedio en América Latina y el Caribe.
- Que el nivel de concentración del ingreso es muy alto, ya que el 20% de la población más rica concentra el 58.2% de éste, mientras que el 20% más pobre percibe sólo el 3.6% del ingreso, contra el 48.2% y el 5.6% respectivamente de Bolivia.

Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda del año 2000:

- La población del país se concentra en dos estados: Distrito Federal y México, las cuales absorben el 22.3% del total.
- El 24.2% de la población vive en 195 mil localidades rurales con menos de 2,500 habitantes.
- A nivel nacional, cerca de 225 mil niños y niñas de 7 a 9 años no asisten a la escuela. De éstos, el 36% nunca han estado inscritos y el 53.4% desertó por diferentes causas.
- Comparado con Canadá y Estados Unidos, el país muestra un rezago educativo de 10 años. Incluso países como Chile y Brasil tienen una escolaridad promedio de cuatro años por arriba de México.
- La población indígena asciende a 7.6 millones de personas, que se ubican

en 556 municipios, de los cuales el 43% está calificado como de muy alta marginación, 45% de alta, el 9% media y el 3% restante como baja.

- El porcentaje de viviendas con techos de materiales precarios (láminas, cartón, paja, entre otros) es del 25%, siendo los estados de Tabasco, Chiapas, Veracruz, Campeche y Oaxaca los que presentan el mayor número de viviendas con estas características.

Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000

- En el 20% de los hogares con menores ingresos el promedio de educación del jefe de familia es de 4.9 años de estudio; en contraste, para el 10.0% de los hogares con los más altos ingresos, el promedio es de 13.4 años.
- En cuanto a la distribución del ingreso total por deciles, la Encuesta Nacional de Ingreso- Gasto del 2000 muestra que los seis primeros –es decir, el 60% de los hogares con más bajos ingresos-obtuvieron 25.1% del total del ingreso; los siguientes tres, percibieron 36.2%; y el último decil-esto es, el 10% de los hogares con mayor ingreso obtuvo el 38.7%. Si los resultados se comparan con los registrados en 1998, cuando para los agrupamientos antes señalados los porcentajes del ingreso fueron de 25.5, 36.4 y 38.1% respectivamente, se puede observar una mayor concentración del ingreso.

	CONCENTRACIÓN DEL INGRESO 1998	CONCENTRACIÓN DEL INGRESO 2000
DECIL I DECIL II DECIL III DECIL IV DECIL V DECIL VI	25.5%	25.1%
DECIL VII DECIL VIII DECIL IX	36.4%	36.2%
DECIL X	38.1%	38.7%

FUENTE: Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares, 2000.

- Por lo que respecta al coeficiente de GINI se observa que éste ha registrado incrementos importantes entre 1984 y el 2000, al pasar de 0.429 en 1984 a 0.503 en el año 2000, lo que significa que durante este período la concentración del ingreso se ha acentuado considerablemente, en detrimento de las clases medias y pobres.

COEFICIENTE DE GINI

AÑO	COEFICIENTE DE GINI
1984	0.429
1992 ^{1/}	0.475
1994 ^{1/}	0.477
1996	0.456
1998	ND
2000 ^{1/}	0.503

FUENTE: México Social, BANAMEX.

^{1/} Publicado en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2000 (ENIGH) del INEGI

ND No disponible

Respecto a la evolución de la pobreza, cabe destacar que aunque no existe todavía una metodología única para determinar el número de pobres en el país, la mayoría de las fuentes consultadas coinciden en que la pobreza extrema ha venido incrementándose de manera significativa. BANAMEX señala que para 1984 la pobreza extrema ascendía a 11.0 millones de personas, lo que significaba el 15% de la población total y para 1994 este indicador ascendía a 24 millones de personas, representando el 26.0% de la población. Por su parte, el CONAPO en un estudio publicado en el Periódico Reforma, estima que en 1996 cerca de 35.1 millones de personas vivía en condiciones de pobreza extrema, lo que significaba el 38% de la población.

Sin embargo en marzo del 2001, la secretaria de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota declaró en el Periódico Reforma que la Pobreza Extrema sumaba aproximadamente 18 millones de personas, dato cuestionable en virtud de que de acuerdo con la ENIGH 2000, la concentración del ingreso ha mostrado incrementos importantes.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA 1984 - 1996

AÑO	MILLONES DE PERSONAS	% DE POBLACIÓN
1984 ^{1/}	11.0	15.0
1992 ^{1/}	13.6	16.0
1994 ^{1/}	24.0	26.0
1996 ^{2/}	35.1	38.0
1998 ^{3/}	26.3	28.0
2000 ^{4/}	18.0	18.5

FUENTES:

1_/ México Social, 1996-1998 División de Estudios Económicos y Sociales Banamex-Grupo Financiero Accival.

2_/ Consejo Nacional de Población.(CONAPO)

3_/ La Jornada 2 de mayo de 2001

4_/ Declaraciones de Josefina Vázquez Mota. La Jornada 12 de marzo de 2001

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Los indicadores anteriores permiten tener una visión clara de la situación social del país, así como de su ubicación en el contexto mundial.

Según el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del Presidente Fox, las expectativas hacia el año 2005 se orientan principalmente a lograr que la cobertura en educación básica sea del 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no exista. Los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se consolidaran formas de convivencia y de participación democrática.

Alcanzar las condiciones descritas implica un desarrollo social y humano concebido como un proceso sustentado en la educación, tendiente a constituir oportunidades de superación con criterios de equidad, a desarrollar las capacidades educativas y de salud y a incrementar la satisfacción de necesidades básicas.

3.4 Entorno político

3.4.1 Democracia y representatividad social (la asunción del pluripartidismo)

México ha mostrado un avance en el régimen democrático, entendido éste como el reconocimiento a las preferencias del electorado y en consecuencia el acceso de representantes de diversos partidos políticos a puestos de representación popular. Este escenario heterogéneo en ideologías, criterios y propuestas inciden en el proyecto nacional y en particular en los programas y políticas públicas.

La alternancia en el poder y la conformación de modelos de representación popular cada vez más plurales y equilibrados han representado oportunidad de incorporar a las políticas y programas sociales, criterios diferenciados que

satisfagan las posturas de los partidos políticos -y en teoría las necesidades de su electorado.

Aún cuando históricamente ha habido competencia entre partidos, es en épocas relativamente recientes cuando se admiten victorias electorales. Actualmente la alternancia electoral hizo posible la asunción de un partido político distinto al PRI al poder presidencial así como a Gobiernos Estatales y Municipales

Mientras en 1989 sólo había un estado gobernado por la oposición, a mediados del 2001 las entidades federativas en esta situación llegan a doce; se observan diferentes combinaciones: gobernadores de extracción panista y perredista con legisladores de mayoría del mismo partido en el congreso (Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Jalisco, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas); gobernador panista y mayoría priísta en el congreso (Guanajuato); gobernador priísta y congreso sin mayoría absoluta de ningún partido (Estado de México y Morelos); entre otros.

La ventaja de este escenario político es la apertura para incorporar el interés, demandas y necesidades de la comunidad a la práctica de las políticas públicas. Puede señalarse que uno de los avances alcanzados, en la última década, han favorecido el proceso de descentralización de facultades, decisiones y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, permitiendo establecer mejores bases para la consolidación de un nuevo federalismo.

En particular por lo que se refiere a la política social y a las políticas públicas de combate a la pobreza, este escenario ha obligado a incorporar posturas y propuestas de procedencia diversa, implicando aspectos como mayor transparencia en la asignación de los recursos, su descentralización acelerada y la difusión de los mecanismos de operación de los programas, entre otros.

La orientación política partidista, en el ámbito de lo social, ha sufrido alteraciones, hoy la política de consensos parece ser el camino más adecuado entre los distintos órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil organizada para hacer asequibles los beneficios a los grupos más necesitados. Sin embargo, resta aún mucho por lograr sobre todo en materia social donde la direccionalidad de los programas y sus montos redistributivos se tienen también que readecuar.

3.5 La Política Social, el federalismo y su Vínculo a la Administración en los diferentes órdenes de gobierno.

3.5.1 Aspectos teóricos del federalismo y su aplicación en México

A lo largo de esta investigación, se ha señalado que es a partir de la década de los ochenta cuando se inicia un proceso de cambio estructural en la economía mexicana y en general en América Latina, se da inicio a una etapa de enormes sacrificios. Ante la escasez de recursos, la descentralización se convirtió en el instrumento que buscó hacer más eficiente la acción de la administración pública en materia de bienestar social.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el objetivo de la descentralización es identificar de manera efectiva las necesidades y promover el uso óptimo de los escasos fondos públicos⁵².

La discusión teórica sobre la forma de organización administrativa de gobierno para el desempeño de las funciones intrínsecas al sector público -uso eficiente de los recursos, distribución equitativa de la riqueza y desarrollo económico con estabilidad de precios, entre otras, ha sido tratado por varios autores.

⁵² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), página 86.

Desde el punto de vista de Wallace Oates, los gobiernos altamente descentralizados, mantienen ventaja sobre los centralistas en el sentido de que ..."pueden proporcionar un contexto institucional que estimule una mejor adopción de decisiones públicas al obligar a un examen más explícito de los costos de los programas públicos..."⁵³

De hecho, puede señalarse que no existiría supremacía de una forma de gobierno sobre la otra, ya que ambas implican ventajas y desventajas entre sí, por lo que este autor ubica como forma óptima de gobierno un sistema federal en el que se combinen las ventajas de ambos y se eviten sus defectos.

De esta forma, el federalismo surge como una alternativa viable para equilibrar la distribución de poderes y funciones. En este sentido, se señala que en un sistema federal, ..." el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Por su parte, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones.

Benjamín Retchkiman⁵⁴ señala que un sistema federal es aquel en el que los poderes y las atribuciones están divididas en forma tal que el gobierno central y los gobiernos locales están, dentro de su ámbito de competencia coordinados e independientes entre sí, disponiendo de ordenamientos constitucionales que garantizan su autonomía.

Sin embargo, desde una perspectiva económico-administrativa, un Gobierno Federal es aquel en el que el sector público contiene niveles centralizados y

⁵³ Ibid. página. 31

⁵⁴ Retchkiman, Benjamín. Aspectos Estructurales de la Economía Pública. páginas. 19-42

descentralizados de toma de decisiones y en el que, el otorgamiento de servicios públicos que corresponde a cada unidad de gobierno está determinado por la cantidad que de estos bienes demandan los residentes en las respectivas jurisdicciones.

La administración de Ernesto Zedillo se propuso renovar el régimen federalista, como una de las vías idóneas para fortalecer el desarrollo social y regional del país, mediante el impulso de la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, con criterios de eficiencia y equidad para la provisión de bienes y servicios a las comunidades.

En éste marco, el Gobierno Federal impulsó una serie de acciones tendientes a fortalecer la participación de los tres órdenes de gobierno en el ejercicio y control de los recursos federales, lo que implicó: la conformación de un nuevo esquema para transferir responsabilidades y recursos a los gobiernos locales; adecuación en los criterios metodológicos de distribución de los ingresos participables y ; la adecuación de los esquemas mediante los cuales, los gobiernos federal y estatal acuerdan el cofinanciamiento de actividades importantes.

La estrategia federalista de la administración Zedillista se sustentó en tres vertientes básicas: participaciones a estados; aportaciones federales para entidades federativas y municipios y transferencias vía convenios de descentralización.

La vertiente de participaciones se integra por un Fondo General que funciona a través de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como por convenios de colaboración administrativa. Entre los objetivos principales del sistema de coordinación se encuentran el resarcir a los estados por las facultades impositivas que dejaron de ejercer y regular las transferencias de las entidades federativas consideradas con mayor nivel de desarrollo hacia las de

menor nivel.

El Fondo General de Participaciones (Ramo 28) es la principal fuente de recursos de los gobiernos locales y representa el 20.5% de la recaudación federal participable. Cabe señalar, que en promedio el 75% de los ingresos totales de los estados provienen de este fondo, y representan el 50 por ciento del total de los ingresos municipales.

La principal deficiencia que presenta esta forma de distribución de recursos, consiste en que se limita la facultad impositiva de las entidades federativas y su distribución no considera la capacidad recaudatoria de los estados.

La vertiente de aportaciones federales se consolida a finales de 1997 a través de la aprobación por el H. Congreso a las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal. Con la creación del Ramo 33.-Aportaciones Federales a Estados y Municipios, se dio respuesta a la exigencia de fortalecer las haciendas estatales y municipales, acercando las decisiones y la capacidad de respuesta para atender demandas sociales a las instancias de gobierno más próximas a la sociedad. Asimismo, se pretendió, elevar los niveles de eficiencia en la aplicación de programas sociales y en consecuencia del gasto público.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, se incorporó el nuevo Ramo 33, el cual se distribuyó en cinco fondos :

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFMDF)

- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Las relaciones financieras entre los tres órdenes de gobierno también se dan por el lado del gasto, a través del Convenio de Desarrollo Social y por medio de la inversión física y otros tipos de transferencias que el Gobierno Federal realiza en las entidades federativas.

Antes del inicio de los procesos de descentralización, el gasto en inversión física lo decidían las dependencias federales coordinadoras de sector. Esto ocasionaba que los estados realizaran labores de cabildeo ex ante para lograr que parte de dicha inversión se ejecutara sobre sus lugares de origen. Adicionalmente, algunas entidades recibían apoyos extraordinarios (apoyos financieros) por parte del Gobierno Federal para cubrir déficits fiscales o contingencias que se presentaban durante el ejercicio.

Lo anterior daba lugar a la apertura de demasiadas “ventanillas” por las cuales el Gobierno Federal se relacionaba financieramente con los gobiernos locales. Por ello, la inversión federal no siempre coincidía con las prioridades y preferencias de las propias regiones. En este contexto, y por una demanda generalizada tanto de las autoridades locales, como de las organizaciones sociales, se da inicio a los procesos de descentralización del gasto.

La descentralización ha permitido el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ayuntamientos y ha propiciado mayor eficiencia y oportunidad de las acciones. El avance ha sido gradual pero sostenido, y cabe señalar que hasta finales de los ochenta la mayoría de los municipios carecía de recursos para inversión física y sólo disponían de las participaciones fiscales para atender las necesidades de los ciudadanos.

En este sentido la estrategia impuesta por la anterior administración permitió alcanzar los siguientes resultados:

- Crecimiento del gasto federalizado como proporción del gasto social al pasar de 50% al 70% en los años 1990 y 2000, respectivamente.
- Crecimiento del gasto federal como proporción de la recaudación federal participable, al pasar del 23% al 56% en los años 1990 y 2000, respectivamente.

Los retos del Federalismo en los próximos años serán ampliar los espacios de participación social, donde la ciudadanía y los gobiernos puedan orientarse conjuntamente a la consecución de fines comunes, tales como: superación de la pobreza, desarrollo regional, educación, salud, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, entre otros, reivindicando con ello la autonomía de los estados federados, y constituyéndose en un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político.

3.5.2 Caracterización de la política tributaria en México

En el país el sistema de impuestos es sofisticado y ha sido objeto de continuas modificaciones, baste señalar que al final de cada ejercicio fiscal el Gobierno Federal somete a consideración del Congreso los cambios en esta materia. Para conocer la política tributaria es pertinente hacer una breve relatoria de las características de los distintos impuestos que se aplican en nuestro país.

En el caso del impuesto al consumo (IVA), existe la tasa cero y exenciones para un gran variedad de bienes y servicios: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y hasta los lingotes de oro. Este tratamiento preferencial también se aplica a ciertos servicios vinculados a la agricultura y a las exportaciones. Adicionalmente, está exenta la

venta de varios bienes, de los que se pueden mencionar los terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación (incluida su renta), colegiaturas de las escuelas, así como los servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos y derechos de autor.

La lista de excepciones es muy larga, en la frontera norte, por ejemplo, debido al intenso intercambio con las ciudades del sur de Estados Unidos, la tasa del IVA es del 10%, mientras que para el resto del país es del 15%. Inexplicablemente, esta tasa preferencial, se aplica en la frontera sur, y a los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

En cuanto al ISR, también existe una estructura particular que explica que México recaude poco en comparación con otros países. Para las personas físicas que realizan actividades empresariales, existen cuatro diferentes sistemas de tributación. Fuera de aquellos que reciben retenciones automáticas de sus salarios, en general el sistema es complejo y se requiere de la asesoría o ayuda de un especialista para calcular el pago de impuestos; lo cual eleva los costos (tiempo y dinero) de pagar impuestos y se presenta como un estímulo para ingresar a la economía informal.

Los cuatro sistemas de tributación vigentes son los siguientes:

- Régimen General de Ley
- Régimen Simplificado
- Régimen de Pequeños Contribuyentes
- Régimen de Asalariados

En el primer sistema, las personas físicas deben aplicar prácticamente las mismas reglas de las empresas para el cálculo de sus ingresos sujetos al pago del impuesto, con la dificultad adicional de que deben tener una cuenta bancaria

diferente a la personal, por tenerse que distinguir el patrimonio personal del empresariado.

En el régimen simplificado, los individuos que trabajan en actividades como la agricultura, la ganadería, la pesca, los bosques, las artesanías y el autotransporte, deben determinar sus ingresos en un sistema de flujo de efectivo y aplicar la tasa del 35% (a lo que se le aplican reducciones significativas). En este régimen existen grandes facilidades y vacíos legales, por lo que la contribución de estos sectores es poco significativa.

El régimen de pequeños contribuyentes fue introducido en 1998 para incitar al sector informal a registrarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se aplica para los individuos con actividades empresariales que hubieren obtenido ingresos inferiores a 2 millones de pesos en el año anterior. Las tasas en este sistema se aplican de acuerdo con el ingreso bruto, pero en realidad son poco significativas, con un máximo de 2.5% de impuesto al ingreso bruto anual. En este régimen, lejos de incorporarse aquellos que se dedican al sector informal, se han sumado quienes tributaban en otros regímenes más gravosos.

Según datos confidenciales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en éste último régimen tributan empresas comerciales como Sanborns, Palacio de Hierro, Liverpool, Salinas y Rocha, entre otras. Lo mismo ocurre con el sector de autotransportes como las líneas comerciales ADO, Estrella Blanca, y en general los transportes de mercancías.

Finalmente, en el régimen de los asalariados la retención del ISR es inmediata, y se hace de acuerdo al nivel del salario. En este sector, se han reducido las tasas máximas de 55% en 1987 al 40% en 1999 y se han eliminado al mismo tiempo varios niveles de tarifas, ya que eran 28 en 1985 y en el año 2000 son 10⁵⁵. Con

⁵⁵ "Los Impuestos en México" ¿ Quién y como se pagan? Centro de Investigación y Docencia Económica

la disminución del número de niveles, se llega muy pronto a las tasas superiores del ISR: por ejemplo, a partir de 7,599 pesos mensuales brutos se paga el 32% de impuesto (lo que representa casi el 33% que en Estados Unidos pagan los más ricos).

Si se compara con otro sistema, se puede decir que el ISR pierde progresividad y deja de ser equitativo, pues mientras que un asalariado que gana esa cantidad mensual (7,599 pesos) tiene que darle al fisco casi la tercera parte de su ingreso, en el régimen de pequeños contribuyentes, alguien que tuviera un ingreso mayor a 185 mil pesos mensuales, pagaría el 2.5% sobre sus ingresos brutos. Lo anterior puede agravarse todavía más si se considera la exención de ciertos ingresos, como las acciones de bolsa o los CETES a los que solamente tienen acceso personas físicas con ingresos muy superiores al promedio general (empresarios, grandes comerciantes, etc.)

IMPUESTO SOBRE LA RENTA SOBRE SALARIO 1999

(Pesos)

INGRESO MENSUAL BRUTO	CUOTA FIJA	TASA DE ISR
DE 0.01 A 380	0	3%
DE 380 A 3, 220	11	10%
DE 3,220 A 5,650	295	17%
DE 5,650 A 6,570	710	25%
DE 6,570 A 7,870	940	32%
DE 7,870 A 15,880	1,360	33%
DE 15,880 A 46,290	3,990	34%
DE 46,290 A 138,880	14,340	35%
DE 138,880 A 185,180	46,750	37.5%
MAS DE 185,180	64,110	40%

Fuente: Secretaría de Hacienda y crédito Público, Ley del Impuesto sobre la Renta

Para los ingresos salariales, el Gobierno Federal ofrece dos ayudas: por un lado, un subsidio al impuesto a través del cual la SHCP compensa a los trabajadores que con un nivel de salario igual reciben menos prestaciones en sus empresas. El

objetivo es que los trabajadores de ingresos bajos se compensen a través de sueldo neto, por lo que dejan de recibir prestaciones. El subsidio se otorga de acuerdo con el nivel de ingresos del trabajador.

Por otro lado, existe un crédito al salario que representa un bono que ofrece la SHCP después del subsidio por prestaciones, nuevamente para reducir la carga fiscal. En pocas palabras, entre el subsidio y el crédito resulta que los trabajadores que ganan hasta 2,028 pesos mensuales (prácticamente dos veces el salario mínimo) no pagan impuesto sobre la renta, y aquellos que ganan hasta cuatro salarios mínimos pagan cantidades simbólicas.

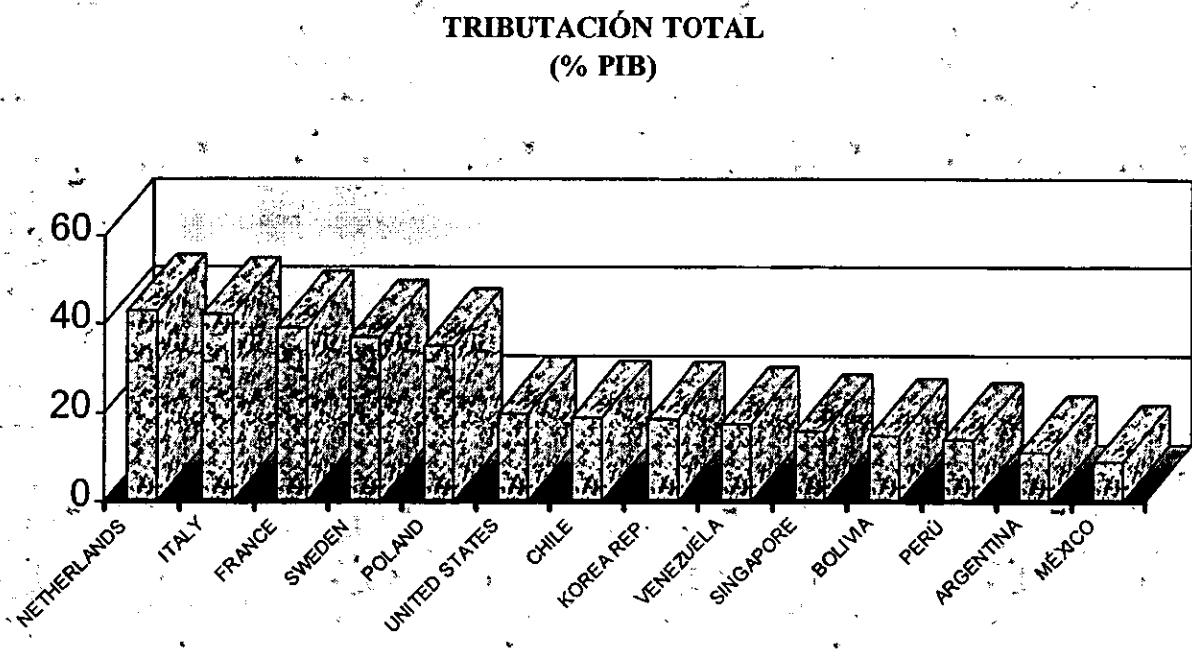
Los sistemas impositivos de ISR e IVA involucran a un buen número de mexicanos, aunque no los que correspondería si tomamos en cuenta a la población en su conjunto. De acuerdo con la Dirección General de Recaudación, del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el listado de contribuyentes activos fluctúa alrededor de los 19 millones de personas (en un universo de 39.5 millones que componen a la población económicamente activa). De este total, 13 millones son asalariados cautivos⁵⁶. Los seis millones de contribuyentes restantes son empresas e individuos que están dedicados a diversas actividades económicas.

La Carga Fiscal en México

Para determinar si la carga fiscal en México es alta, es decir, si se pagan muchos impuestos, se puede observar la proporción que éstos representan del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual permite una muy buena estimación acerca de lo que los mexicanos en conjunto pagamos de impuestos como proporción de nuestro ingreso global.

⁵⁶ Ibidem. Página 5

Según datos del Banco Mundial, México, en comparación con otras economías, tiene una “carga fiscal baja”, como carga total; pero como resultado de lo anterior, la distribución no es equitativa, inequidad agravada por el hecho de las tablas fueron elaboradas en épocas en que 7,599 pesos mensuales eran un alto ingreso, y no se han ajustado al deterioro inflacionario del valor del dinero. Para el año de 1996, solamente el 8.9 por ciento del ingreso nacional se pagaba en impuestos.



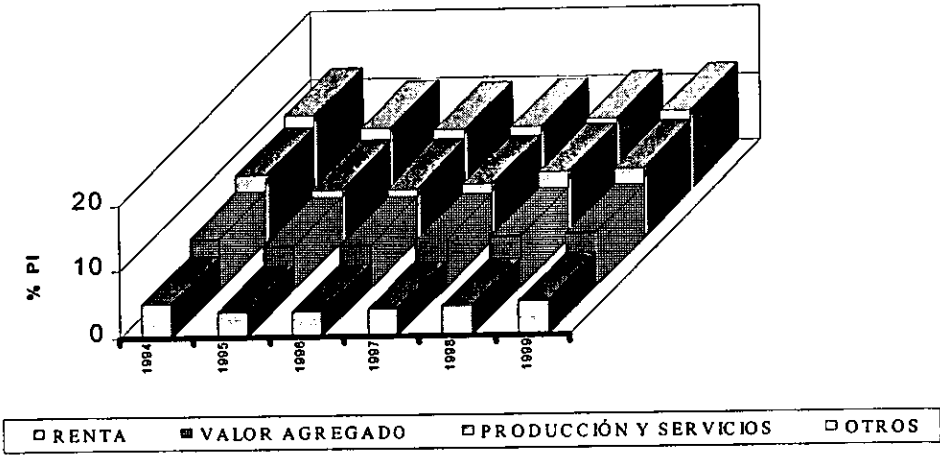
La gráfica nos muestra cifras de países desarrollados, así como de otras economías latinoamericanas, donde México se encuentra en último lugar en captación tributaria, con respecto al PIB. Como se vera más adelante, la cuestión no es que se paguen pocos impuestos: muchos contribuyentes registran una carga fiscal alta y similar a la de otros países. El problema aquí es que una proporción de la población importante no paga impuestos, o paga cantidades simbólicas.

Al evaluar la tendencia que la recaudación de impuestos sigue en nuestro país, se observa que ésta no ha seguido un comportamiento constante en los últimos años. La crisis de 1995 repercutió significativamente en la recaudación de impuestos; sin embargo a medida que mejoraban los indicadores económicos nacionales la recaudación se recuperó en los siguientes años, ya que hay una relación directa entre el crecimiento económico y la captación de impuestos.

Estructura impositiva en México

La estructura de tasas impositivas en México muestra el monto recaudado por cada tipo de impuestos. En 1998, tres impuestos absorbían cerca del 90% de la recaudación tributaria total: el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre la producción y servicios (IEPS). Para el año 2000 se mantiene la misma proporción: el ISR aporta el 41.7% del ingreso tributario, el IVA contribuye con el 29.90% y el IEPS representa el 18.93%, lo que significa que estos tres impuestos aportan el 90.0% de la recaudación tributaria⁵⁷.

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA FISCAL



⁵⁷ Indicadores Tributarios de la Dirección General de Planeación Hacendaria. SHCP.

Es importante destacar que la recaudación que realiza el gobierno no es estable a través del tiempo en cada uno de sus componentes. Como se puede observar en la gráfica que sigue, la sensibilidad del monto recaudado por el ISR y el IEPS es muy alta a variaciones en el nivel de ingreso nacional. Así, en años de expansión económica estos dos impuestos aumentan significativamente su recaudación. Por su parte, el IVA parece ser una fuente más estable de ingresos para el sector público en ese periodo.

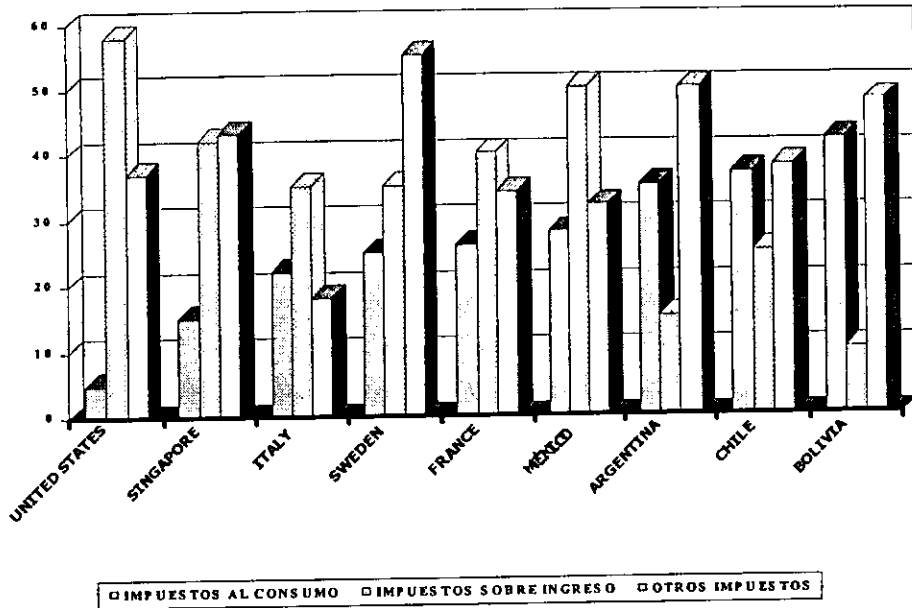
Esto se debe, sin embargo, a que en el año de la crisis, dicha tasa subió del 10 al 15 por ciento. Para 1999, se obtiene aproximadamente el mismo porcentaje del PIB en IVA que en 1994 cuando la tasa era del 10 por ciento.

Esta estructura contrasta con las experiencias de otros países. En 1997, la estructura impositiva de los países desarrollados descansaba en buena medida sobre impuestos al ingreso, mientras para países en desarrollo los impuestos al consumo fueron más importantes en términos relativos.

Debe aclararse que esto no significa que los impuestos al consumo no sean importantes para los países desarrollados⁵⁸; por el contrario, son muy importantes como fuente de ingresos y la tendencia actual de reformas fiscales apunta hacia el fortalecimiento de esta fuente de recursos, por encima del impuesto sobre la renta. Pero actualmente su participación en el total de los impuestos es menor con respecto a los impuestos sobre el ingreso.

⁵⁸ En Suiza, como caso excepcional, los impuestos al consumo son elevados y dominantes desde la antigüedad, acentuándose en el Siglo XX.

**ESTRUCTURA FISCAL
(% del Ingreso Tributario)**



Es muy importante observar las tasas impositivas en otros países, por ejemplo, México presenta una tasa de ISR inferior a las de Francia y Suecia, por lo que podría argumentarse que la baja recaudación en México, obedece a que presenta tasas menores.

Sin embargo como se observa en el siguiente cuadro, la tasa en nuestro país del ISR empresarial es muy similar a la de los Estados Unidos de América, país que nos dobla en recaudación como porcentaje del PIB. Ello sugiere, entre otras cosas, que la evasión en nuestro país es alta, en parte por una mala administración y en parte por el sistema que es complejo. Además de que hay demasiados tratamientos especiales en distintos sectores.

País	Tasas Máximas (%)
Corea	28
Singapur	33.3
México	34
Argentina	30
Brasil	25
Francia	53
Suecia	50
Estados Unidos	33

El pago de los impuestos en México

Para estar en posibilidad de establecer quiénes pagan los impuestos en México, se utilizará como ejemplo el caso del IVA debido a que la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de Hogares sirve de apoyo metodológico para elaborar indicadores que permitan conocer el impacto de dicho gravamen en los diferentes sectores sociales. Así se podrá determinar si la estructura del IVA es progresiva o regresiva. Para ello, se aplicarán los deciles⁵⁹, que son una división de la población en diez partes iguales de acuerdo con su ingreso.

El primer decil corresponde al 10 % más pobre de la población; el segundo decil agrupa al 10 % que le sigue en niveles de pobreza, y así sucesivamente, hasta llegar al decil X, que representa al diez por ciento más rico de la sociedad. En la estimación se tomó en cuenta exclusivamente a las familias y sugieren la siguiente estructura para el IVA. Las columnas centrales del cuadro no toman en cuenta los productos con tasa cero y exentos, mientras que la última columna sí lo considera.

⁵⁹ De acuerdo con la publicación de Banamex, El México Social, los déciles se definen como una división de la población en diez partes iguales de acuerdo a su ingreso.

Decil de la población	Porcentaje del Total de Recaudación	Pago de IVA con respecto a su Ingreso Total (%)	Proporción de productos exentos más los que sí pagan IVA con respecto al ingreso total (%)
I	1.71	11.4	5.3
II	2.85	10.7	5.4
III	3.70	10.4	5.5
IV	4.61	10.0	5.6
V	5.65	9.3	5.3
VI	7.72	9.0	5.5
VII	8.51	8.6	5.4
VIII	11.79	8.8	6.0
IX	16.26	8.1	6.1
X	37.18	6.5	5.6

Como se puede observar en el cuadro anterior, el 10 % más rico de la población (el decil X) paga el 37.18 por ciento del total del IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre paga el 1.71 por ciento. En principio este resultado sugiere que la estructura del impuesto es progresiva, pues paga más quien más tiene. Sin embargo, al considerar qué proporción del ingreso representa ese pago de IVA (3^o. columna de la tabla), se observa que hay regresividad; ya que el 10 por ciento más rico de la población paga el 6.5 % de su ingreso en IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre paga el 11.4 % de su ingreso. Si se incluyen los productos exentos y con tasa cero de IVA (4^o. Columna), el sistema se vuelve más neutral, es decir, el más rico paga aproximadamente la misma proporción (5.6 por ciento) en IVA del total de su consumo con respecto al ingreso total que el más pobre (5.3 por ciento).

Del análisis efectuado, se puede afirmar que algunas exenciones de IVA benefician de manera importante a la población de menores ingresos. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser tomada con cautela, debido a que existen muchos productos de tasa cero o exentos de IVA que en realidad debieran pagar el impuesto, como es el caso de algunos alimentos procesados, que no están en

la canasta básica de consumo, por ejemplo las gomas de mascar y los jugos procesados, entre otros productos.

Por lo anterior, se puede decir que una disminución en el IVA beneficiaría en mayor medida a los sectores más ricos de la población. En este contexto sería conveniente diseñar un cuadro similar para el ISR, pero desafortunadamente, esto sería muy difícil de elaborar debido a que como ya se señaló, este gravamen contiene demasiados tratamientos especiales que dificultan su cálculo.

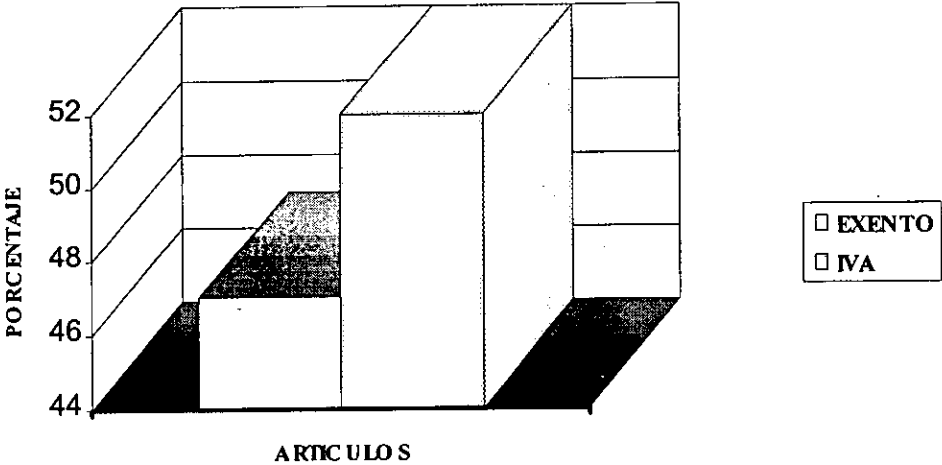
Evasión de Impuestos

La evasión fiscal es una práctica común en la mayoría de los países. Para abatirla influyen una serie de factores:

- ◆ Una aplicación estricta y creíble de la ley, lo que implica capacidades de recolección y fiscalización apropiadas;
- ◆ Un conjunto de castigos para aquellos contribuyentes que evadan el pago de impuestos, dichos castigos deben ser lo suficientemente altos para que se desaliente la evasión.
- ◆ Un sistema tributario sencillo que facilite su conocimiento y su pago, pues la complejidad crea huecos en la ley que hacen que la detección de irregularidades sea muy difícil. Asimismo, crea muchas posibilidades para la elusión fiscal, ésta última se entiende como toda acción encaminada a utilizar los vacíos de la ley para disminuir el pago de impuestos, es decir, la elusión a diferencia de la evasión es legal, o por lo menos está investida de cierta legalidad, que permite al elusor actuar dentro de los márgenes y marco jurídico.

Un estudio efectuado por investigadores del CIDE señala que la evasión fiscal por IVA en 1996 ascendió en México a poco más del 60%, lo que equivale a cerca de dos puntos porcentuales del PIB, o sea aproximadamente 60 mil millones de pesos de 1997. Dicho estudio fue elaborado con base en la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1996 que publica el INEGI. Bajo ciertos supuestos, el estudio calcula los ingresos potenciales recaudados a través del IVA y compara esas cifras con la recaudación de la Secretaría de Hacienda. Este resultado incluso excluye a la muy alta proporción de artículos que no pagan IVA (cerca del 50%), como se puede observar en la siguiente gráfica:

ARTÍCULOS EXENTOS VS GRAVADOS



Como ya se mencionó, las estimaciones del ISR son muy difíciles de calcular debido a la complejidad de la aplicación de este impuesto, pero de acuerdo con el estudio del CIDE antes mencionado, se calcula que debe ser muy similar a la del IVA. Una primera aproximación sugiere que nuestro país debiera recaudar por concepto de ISR la misma proporción del PIB que la de un país eficiente en la recaudación y con tasas de ISR similares a las nuestras realizando los ajustes necesarios a los tratamientos especiales.

En este caso, los Estados Unidos de América es un país con las características mencionadas, mismo que recauda poco más del 11 % con respecto al PIB por concepto de impuestos al ingreso. Por el contrario, México, recauda tan sólo 4.8% del PIB en ISR. Ello sugiere que si bien hay que ajustar por tratamientos especiales y subsidios como el crédito al salario, la evasión del ISR en México rebasa al menos 3 puntos porcentuales del PIB, equivalentes a cerca de 95 mil millones de pesos de 1997.

Al sumar lo que se evade por IVA y por ISR, se obtendría una cantidad de 155 mil millones de pesos de 1977, que representan el 3% del PIB para el año 2000, lo cual rebasa incluso a la recaudación por concepto de derechos provenientes del petróleo y que se aprobó en la Ley de Ingresos del 2000, la cual asciende a 147 mil millones de pesos⁶⁰.

Esa significativa cantidad más la recaudación prevista para el 2000 de ambos, implicaría que la totalidad del gasto social en México (educación, salud, combate a la pobreza, seguridad social, etc.) podría ser financiada con estos dos impuestos y sobraría aproximadamente un 3% del PIB para invertir en infraestructura. En la actualidad, la recaudación del IVA e ISR cubre tan sólo el 80 % del gasto social y no sobra para invertir en infraestructura.

El valor del sector informal

Esta es una discusión añeja, las previsiones son diversas; sin embargo, con base en un estudio del CIDE se estima de gran relevancia lo que se deja de recaudar tan sólo por IVA debido a la existencia del sector informal. Hay que reconocer que se trata de un problema que va más allá de la simple recaudación, porque tiene sus causas en las crisis económicas recurrentes, y obedece a situaciones de falta de aplicación de la ley así como a un proceso que ha crecido a tal magnitud que

⁶⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000.

ha propiciado la formación de poderosos grupos de presión.

Con base en la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares, en el citado estudio se obtuvo el siguiente resultado. El gasto de productos sujetos a gravamen de IVA en el sector informal es de 8,576 millones de pesos, cifra que representa el 40% del gasto total realizado en el comercio ambulante (el 60% de los productos que se venden en este sector no causan IVA). Si le aplicamos el IVA a la cantidad gravable, entonces encontramos que 1,118 millones de pesos hubieran sido recaudados. Esta cantidad representa el 0.18% del PIB. Ver siguiente cuadro:

Gasto en comercio ambulante	\$21,771 millones de pesos
Gasto que pagaría IVA	\$ 8,576 millones de pesos
Recaudación potencial de IVA	\$ 1,118 millones de pesos
Recaudación con respecto al PIB (informal)	0.200

Asimismo, se debe considerar que al incorporar los empleos del sector informal serían absorbidos por el sector formal (encuesta de empleo urbano-INEGI). Esta inclusión, de acuerdo a la SHCP, le costaría al fisco 0.087 por ciento del PIB, debido a que predominarían trabajadores que ganarían menos de tres salarios mínimos, por lo que la SHCP tendría que aplicar el crédito al salario.

Si consolidamos estas dos cifras (0.18 – 0.087), entonces tenemos que el fisco recaudaría alrededor de \$559 millones de pesos adicionales, es decir el potencial de IVA recaudado (\$1,118 millones de pesos) menos lo que tiene que poner por el crédito al salario de los nuevos empleos formales. Al final, Hacienda recaudaría alrededor de 0.093 por ciento del PIB. Debe recordarse que este cálculo considera un efecto por desvío del consumo desde el comercio ambulante hacia el establecido.

Habría que añadir también un ligero incremento en la recaudación del ISR proveniente de un incremento en las ventas del comercio formal, aportaciones a la

seguridad social, gasto de electricidad que los ambulantes no pagan, entre otros factores positivos, con lo que el beneficio a la sociedad de este tipo de comercio pudiera ser aún mayor.

Es interesante también ubicar al sector informal. Como se muestra en el cuadro de abajo, éste se concentra en la ciudad de México con la tercera parte del total.

REGIÓN	PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO AMBULANTE NACIONAL %
Norte	10.1
Occidente	15.5
Centro	22.3
México / Metropolitana	33.5
Golfo	9.9
Sur	8.8

Con respecto a esto, podemos afirmar que:

1. El sector informal se ha desarrollado principalmente en zonas urbanas;
2. Está vinculado con la tasa de inmigración hacia las zonas urbanas;
3. Ha existido tolerancia o inclusive incitación de los gobiernos locales (de las ciudades) para su desarrollo;
4. Al estar organizado por grupos con poder, se multiplica más fácilmente en zonas en donde ya está implantado.

Una explicación política de la fragilidad tributaria

A lo largo del presente apartado se presentó de manera agregada las características de la política tributaria; a continuación voy a destacar los aspectos administrativos y legislativos que en mi opinión deben atenderse para lograr que esta política se ajuste a los requerimientos nacionales:

1. El esquema legal es poco consistente y propicia la evasión y la elusión fiscales.
2. La administración tributaria es muy compleja, implica muchos controles y obligaciones, lo cual hace costoso y complicado al contribuyente para cumplir con sus obligaciones fiscales.
3. Presenta un sinnúmero de privilegios y exenciones, lo cual le resta eficacia.
4. El sistema en su conjunto muestra problemas de equidad y proporcionalidad.
5. Posee baja flexibilidad para responder a los cambios de las circunstancias económicas, políticas y sociales, debido en gran parte, a la gran influencia que los distintos sectores económicos tienen en este proceso, así como a la diversidad de posiciones en el congreso, lo que ocasiona un lento proceso de negociación, cada vez que las circunstancias demandan un cambio en la política fiscal.

3.6 La Administración Pública y su participación en la Política de Desarrollo Social

3.6.1 El ámbito facultativo de la Secretaría de Desarrollo Social como eje operador de la política de desarrollo

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye el instrumento jurídico regulador de las atribuciones y facultades de las dependencias y entidades que la componen. Concretamente, le compete el despacho de los asuntos en materia de política de desarrollo social a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia que, de acuerdo a lo que establece la referida legislación, se conforma virtualmente en el eje operador de dicha política.

Conforme al artículo 32 de la citada Ley, le corresponde a SEDESOL formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza y lo conducente a los asentamientos humanos, al desarrollo urbano y vivienda.

La SEDESOL tiene asignadas atribuciones específicas como la de coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas. A ello se suma los esfuerzos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, los de los gobiernos estatales y municipales, así como los de los sectores social y privado.

A nivel reglamentario, la Secretaría de Desarrollo Social contempla diversas unidades administrativas que se encargan de los aspectos relacionados con la planeación, las cuales tienen encomendadas diversas atribuciones y facultades, destacándose aquéllas conferidas a las Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto y la Dirección General de Planeación, ésta última dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

De esta manera, la SEDESOL tradicionalmente había venido asumiendo la planeación del desarrollo desde dos vertientes: los programas sectorizados compuestos por el cúmulo de acciones que realizan sus organismos y entidades dentro del Ramo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación y por otro lado, los programas asistenciales relativos al desarrollo social y productivo en regiones de pobreza insertos dentro del Ramo 26 del mismo Presupuesto; sin embargo a partir del ejercicio 2000, se consolida en un sólo Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social" la acción institucional.⁶¹

⁶¹ Cabe precisar que para efectos administrativos un Ramo presupuestario se define como el "...elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo (Secretarías, Departamentos de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República), Poderes

Los organismos sectorizados en los que basa sus acciones la citada dependencia, son entre otros LICONSA, DICCONSA, FIDELIST, INI, CONAZA, FONHAPO y programas de reciente creación (1998) como el PROGRESA que apoya en educación, salud y alimentación a las familias más necesitadas del país.

Para el ejercicio 2000, acorde a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponde a la SEDESOL, a través de un sólo Ramo Administrativo 20 denominado "Desarrollo Social", llevar a cabo una acción más coherente a través de la unificación y consolidación de su gasto, donde los programas sectorizados confluirán con la estructura programática del extinto Ramo 26, misma que quedó casi incólume, excepto en lo que concierne al programa de Planeación del Desarrollo Regional, que venía apoyando el gasto administrativo de los demás programas, el cual desapareció también. Debe reconocerse que un Plan de Desarrollo Regional (con el apoyo de un Plan de Educación), es esencial para el desarrollo y bienestar del sector poblacional más pobre.

De esta forma los cambios propuestos tienden a propiciar un esquema de integralidad en materia de gasto social, que sumado al que otras dependencias y entidades de la administración pública federal realizan, pretende lograr mayores impactos sobre todo en las regiones y población con mayor atraso socio-económico.

3.6.2 Los Instrumentos de la Política Social

Como se ha venido analizando, la capacidad de gestión del estado mexicano ha requerido, de manera incesante, de instrumentos jurídico- administrativos que le permitan implantar y hacer consistentes sus políticas y proyectos económicos y

Legislativo y Judicial, Ramos Generales de Gasto y Organismos Públicos Autónomos...". Cfr Secretaría de Hacienda y Crédito Público – "Glosario de términos más usuales en la administración pública federal".

sociales.⁶² De esta forma, “el estado asume tareas relacionadas con el bienestar social. Institucionaliza, con el concurso de la administración pública, el diseño y la ejecución de la política de bienestar social”⁶³.

3.6.2.1 La Ley de Planeación

Como se puede apreciar, del análisis retrospectivo hasta aquí plasmado, se desprende validamente que los cambios e innovaciones administrativas implantados en el aparato estatal y que en estricto sentido buscaban su reconversión o reforma estructural, se orientaban también en lo externo hacia la adopción de modelos de planeación, que en su sentido más amplio permitieran el despliegue de acciones estatales hacia las diversas regiones del país.

De este modo surgió el primer esquema normativo global en materia de planeación, el cual agruparía diferentes mecanismos de operación horizontal: la Ley de Planeación. En dicho instrumento, se consolidan los esquemas normativos de coordinación y colaboración, entre dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios; asimismo se comienza a instrumentar la política de concertación para acordar con la población beneficiaria, esquemas de apoyo para sus proyectos sociales y productivos.

La Ley de Planeación, establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y pretende encauzar, en función de ésta, todas las actividades de la administración pública federal. Para ello, señala entre otros aspectos, las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como lo conducente para que el ejecutivo federal coordine sus actividades relacionadas con la planeación

⁶² Cfr. Guerrero Orozco “Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública” 1995 página 37.

que realicen las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable que en materia de coordinación administrativa deba observarse entre los distintos órdenes de gobierno y conforme al régimen de concurrencias previsto constitucionalmente.

Asimismo, dicho instrumento jurídico confiere al Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales; para este propósito, las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades enmarcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Para estos efectos, se establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, participando a través de sus respectivas unidades administrativas que tengan asignadas las funciones propias de planeación.

3.6.2.2 El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que norma obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales del gobierno federal, guía la concertación de éstos con los órdenes estatal y municipal de gobierno y constituye la base para inducir la participación social. En este sentido, se consolida como el instrumento rector de la política social definida por el gobierno federal. En él se establecen los objetivos que se deben alcanzar, las estrategias para su consecución y las líneas de acción a través de las cuales se ejecuta esta política.

⁶³ Uvalle. Las Transformaciones del Estado... Página 39.

3.6.2.3 Los programas y acciones sectoriales

La estrategia propuesta por el PND contempla entre sus principales acciones la implantación de una serie de programas de carácter sectorial que permitan contribuir al logro de los objetivos de la política social, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Planeación. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se enlistan 32 programas sectoriales institucionales, regionales ó especiales, vinculados entre sí, con el propósito de contribuir en el carácter integral de la política de desarrollo social. Por lo que se refiere a la administración de Fox, estarán por desarrollarse los mismos.

3.6.2.4 Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.

El programa para Superar la Pobreza 1995-2000 fue el documento en el que se contemplaron las estrategias a nivel nacional de combate a este flagelo social⁶⁴. De esta forma conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el 2 de febrero de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el que se aprobó el referido Programa, estableciéndose su observancia obligatoria por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal en su respectivo ámbito de competencia.

El objetivo central del programa, consistió en reducir la pobreza extrema en el mediano plazo, dedicando mayor atención a las regiones y grupos que más lo requieren. Para ello, previó llevar a cabo una serie de acciones integrales y complementarias que incidan en los factores que contribuyen a la reproducción de

⁶⁴ Cfr.-Carrasco Rosalba y Tarriba Gabriel. "Pobreza y Política Social" "La persistencia de la pobreza y la desigualdad en México obliga a insistir constantemente en la inaceptabilidad de este fenómeno y en las múltiples limitaciones que plantea a las posibilidades de desarrollo del país",.1998.

la pobreza. Así, propuso vincular las tareas del gobierno en torno a 3 políticas fundamentales.⁶⁵

1. Desarrollo de acciones coordinadas y congruentes para incrementar las capacidades individuales y familiares.
2. Construcción de infraestructura básica municipal
3. Impulso a las actividades productivas que aumentan el ingreso y el empleo.

Para lograr estos objetivos el programa señalaba que la estrategia de desarrollo social se instrumentaría desde dos vertientes⁶⁶:



FUENTE: Programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000.

Las estrategias que marcadas en el programa para la superación de la pobreza fueron las siguientes:⁶⁷:

⁶⁵ <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/sintesis.htm>.

⁶⁶ Programa para superación del Pobreza 1995-2000. 1998, páginas 9-11.

⁶⁷ <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/sistesis.htm>.

Integralidad y continuidad de las acciones.- Construir una política de superación de la pobreza de alcance nacional que incluya recursos tanto del sector público y privado, como de los beneficiarios en torno a objetivos comunes, así como establecer una mayor vinculación y coordinación de programas, con la finalidad de que las acciones permitan incrementar en forma real y perdurable la calidad de vida de la población y no sólo el cumplimiento de metas sectoriales aisladas. Con ello se pretende, dar una mayor continuidad en las acciones, de tal forma que se les brinde atención a niños, jóvenes y mujeres durante todo el ciclo de vida.

Descentralización.- Esta estrategia se refería a la redistribución de responsabilidades, atribuciones y recursos en materia de la conducción y evaluación de la política nacional de superación de la pobreza, estableciendo los cauces y procedimientos de colaboración con los gobiernos de los estados y municipios. Este programa planteó consolidar el proceso de descentralización mediante la institucionalización de las aportaciones que la Federación transfiere a estados y municipios para infraestructura social básica, dotando de mayor autonomía a los ayuntamientos.

Orientación hacia Regiones Prioritarias.- Se buscó instrumentar y coordinar acciones institucionales y sociales dirigidas a proyectos de infraestructura social básica y productiva para aquellas comunidades que por sus condiciones de rezago y marginación requieren de atención inmediata. Para ello se definieron 91 regiones prioritarias para focalizar los esfuerzos sectoriales y regionales a favor de mil 377 municipios del país. Esta regionalización incluyó la identificación de 26 regiones de atención inmediata que constituyeron el punto de partida para dar congruencia y unidad a las acciones institucionales en estas zonas. Estas regiones localizadas en 14 estados del país comprenden 702 municipios.

Corresponsabilidad ciudadana y participación social.- Constituía según lo señalado en el Programa, un esfuerzo por acercar las decisiones a la comunidad y ampliar los canales de participación social en la instrumentación y ejecución de acciones de desarrollo social.

Fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios.- Se pretendía que los subsidios fueran selectivos y temporales para transformar realmente las causas y las expresiones de la pobreza, a fin de que las personas se incorporaran en igualdad de derechos y oportunidades al proceso de desarrollo. Asimismo, se trató de evitar el crecimiento de programas aislados y de bajo impacto, así como proporcionar una mayor integralidad en los apoyos brindados.

Promoción del Desarrollo Sustentable.- Se proponía adoptar una estrategia que propiciara cambios en los sistemas productivos mediante el fomento de una cultura de preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, basada en que la propiedad o usufructo de la tierra conlleve derechos y obligaciones para su buen uso.

De manera general, según el Programa, se pretendía analizar los problemas con otra óptica, dejando de lado el protagonismo estatal para combatir los problemas sociales como la desnutrición, salud, educación, entre otros. Esto es, la acción institucional se orientaba a enfrentar los problemas con una visión social donde "... los males de la pobreza debían atacarse con una mejor acción de gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los mismos grupos"⁶⁸.

⁶⁸ Ricardo Uvalle. Los Nuevos Derroteros de la Acción Estatal. Página 127.

3.6.2.5 El Convenio de Desarrollo Social

El Convenio de Desarrollo Social encuentra su fundamento jurídico en las reformas constitucionales de 1982 a los artículos 26 y 115, en los artículos 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 33 y 34 de la Ley de Planeación.

El Convenio de Desarrollo Social se ha definido como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, en el que se establece la voluntad política de los ejecutivos federal y estatal, para coordinar sus acciones y recursos, con el propósito de impulsar el proceso de descentralización de la vida nacional, el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal. En él, los gobiernos Federal y Estatal acuerdan, en materia de gasto público la ejecución de acciones de interés común, así como las vías para su financiamiento. Su formulación responde a las prioridades de las entidades federativas.

Con el establecimiento del convenio y su continua revisión y adecuación se ha logrado un avance significativo en los esquemas de planeación para el desarrollo, a la vez que se han fortalecido los mecanismos de coordinación intergubernamental para este objetivo.

La experiencia de los últimos años en la operación de los programas del Convenio de Desarrollo Social, permitió profundizar los esfuerzos para lograr mayor descentralización de recursos hacia los municipios y las comunidades, como requisito indispensable para dar un renovado impulso al nuevo federalismo.

3.6.3 El Ramo 26 instrumento fundamental de política social

Concepto y Evolución Histórica

Desde su creación el Ramo General 26 tuvo diferentes modificaciones en su forma de operación. Este Ramo General, constituyó hasta 1999 en el rubro del Presupuesto de Egresos de la Federación donde se asignaron recursos para ejecutar programas de beneficio social, orientados principalmente a crear alternativas de ocupación y a atender necesidades de grupos de la sociedad en situación en desventaja.

A partir de 1989, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad los recursos asignados al Ramo 26 se orientaron explícitamente a la superación de la pobreza, situación que hizo evidente la necesidad de impulsar el mejoramiento productivo de los niveles de vida de los campesinos, grupos étnicos y habitantes de las colonias populares y en general de grupos sociales en situación de extrema pobreza; así el referido instrumento de política social se denominó "Solidaridad y Desarrollo Regional".

El Programa Nacional de Solidaridad se constituyó en su momento (1989-1994) como el eje de la política social, dicho programa basaba su operación en cuatro principios fundamentales⁶⁹:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades.
2. Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.

⁶⁹ Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, página 1.

3. Corresponsabilidad
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Sus acciones se orientaron principalmente en tres vertientes de acción:

- **Solidaridad para el bienestar social:** orientada a atender los requerimientos de la población en materia de salud, educación, alimentación y abasto, así como por servicios de electrificación, agua potable, drenaje, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra y comunicaciones.
- **Solidaridad para la producción:** apoyó los proyectos productivos de campesinos indígenas y colonos populares, creando oportunidades de empleo.
- **Solidaridad para el desarrollo regional:** promovió el desarrollo de espacios del territorio con una problemática y potencial productivo común, así como la ejecución de proyectos de impacto regional.

A través de Solidaridad se diseñaron, establecieron e implantaron las políticas y estrategias de ejecución de las obras de beneficio social y los proyectos productivos que respondían a las prioridades señaladas por las comunidades en cada entidad federativa y que se financiaban con recursos del Ramo 26. En 1995, dicho Ramo se transformó nuevamente y comenzó a operar a partir de cinco fondos que agrupaban los diversos programas de beneficio social y de carácter productivo; los municipios operaron y administraron alrededor del 50% del presupuesto:⁷⁰

1. Fondo de Solidaridad Municipal.
2. Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional
3. Fondo de Atención a Grupos Sociales.

⁷⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación 1995. Diario Oficial de la Federación.

4. Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indios.
5. Fondo de Empresas de Solidaridad.

Para 1996, se simplifica el esquema operativo integrándose tres fondos y se avanza en el proceso de descentralización de recursos y responsabilidades; el Ramo 26 cambia su denominación a "Superación de la Pobreza"⁷¹.

1. Fondo de Desarrollo Social Municipal.
2. Fondo de Prioridades Estatales.
3. Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

Los recursos destinados al Fondo de Desarrollo Social Municipal representaban el 65% del presupuesto total del Ramo y se distribuyeron entre las entidades federativas por primera vez mediante la aplicación de una fórmula elaborada con criterios metodológicos que consideraban las necesidades básicas insatisfechas. La aplicación de esta fórmula que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, permitió incorporar criterios científicos y sistemáticos, que además de coadyuvar a concentrar el gasto en las regiones con mayor grado de marginación, contribuiría a otorgar una mayor transparencia en la asignación de los recursos⁷².

Partiendo de una metodología similar, los estados diseñaron una fórmula para distribuir entre los municipios los recursos canalizados al Fondo de Desarrollo Social Municipal, encargándose éstos de su administración. Su orientación se determinaba por los *Consejos de Desarrollo Municipal*, destinándose a programas y acciones en materia de infraestructura educativa, de salud, agua

⁷¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 1996. Diario Oficial de la Federación.

⁷² Ibid.

potable, alcantarillado, pavimentación de calles, electrificación de colonias y poblados y construcción de caminos rurales.

Continuando con el proceso de simplificación operativa, para 1997 se constituyeron 2 fondos⁷³:

1. Fondo de Desarrollo Social Municipal.
2. Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo (se incluyeron en este fondo los recursos de prioridades estatales).

Adicionalmente, se realizaron adecuaciones a la fórmula de distribución de los recursos para garantizar mayor transparencia y equidad en su asignación, intensificándose los esfuerzos de coordinación institucional y fortaleciendo con ello los *Consejos de Desarrollo Municipal* como instancias de planeación, concertación, priorización y decisión. De esta forma, el esquema descentralizado de operación se consolidaba paulatinamente, transfiriéndose a los gobiernos locales funciones administrativas; lo cual constituyó una simplificación de procedimientos operativos, permitiendo a dichos *Consejos* disponer de mayores atribuciones para orientar y ejercer el gasto.

Por su parte en 1998, con la creación del Ramo 33.- "Aportaciones Federales a Estados y Municipios" y las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal,⁷⁴ se concretó el proceso de descentralización de funciones, competencias y recursos hacia los estados y municipios. Como parte del Ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social concentró aproximadamente el 75% del presupuesto del Ramo 26, denominado "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza".

⁷³ Presupuesto de Egresos de la Federación 1997. Diario Oficial de la Federación.

⁷⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación 1998. Diario Oficial de la Federación 30 de enero de 1998.

Cabe señalar, que la nueva denominación del Ramo 26 fue resultado de la determinación tomada por la Cámara de Diputados, al conferirle a éste un enfoque más amplio que favoreciera el desarrollo productivo en las regiones con mayores rezagos y carencias, por lo que dicho ramo se reestructuraría a partir de 1998 bajo tres líneas de acción:

1. Programas para la creación de empleos
2. Programas para la atención de grupos sociales prioritarios
3. Programas de atención complementaria y asistencias técnica

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la instrumentación de acciones para la superación de la pobreza enmarcadas en el Ramo 26, se ejecutaron a través de 12 programas o proyectos:

- Programa de Empleo Temporal.
- Crédito a la Palabra.
- Atención a Comunidades Indígenas en Chiapas.
- Jornaleros Agrícolas.
- Atención a Zonas Áridas.
- Maestros Jubilados.
- Mujeres.
- Servicio Social.
- Coinversión Social.
- Fondo de Empresas Sociales.
- Atención a Productores Agrícolas (FIDA).
- Planeación del Desarrollo Regional.

Adicionalmente, durante 1998 fue necesario disponer de ciertas proporciones del presupuesto para atender emergencias, aspecto que si bien responde a un sentido de justicia social, ya que generalmente son las comunidades en condiciones de

marginación y pobreza extrema las que resultan más afectadas ante situaciones de esta índole, realmente no correspondían a la estrategia de combate a la pobreza.

Así, la atención a daños ocasionados por fenómenos climatológicos en varios estados del noroeste y del sur del país, así como la respuesta otorgada a proyectos de infraestructura que las autoridades de las entidades federativas presentaron para su financiamiento compartido con el Ramo 26, constituyeron rubros a los que fue necesario dar cobertura, representando de hecho, cierto sesgo respecto del propósito fundamental de este gasto. Hacia la conclusión de ese ejercicio presupuestal y ante la preparación del Presupuesto de Egresos para 1999, era evidente la necesidad de disponer de mecanismos que permitieran asegurar el destino y la aplicación de estos recursos en beneficio de los sectores más desprotegidos.

La Secretaría de Desarrollo Social, como dependencia responsable de la conducción de las políticas social y de superación de la pobreza, hacia la mitad del ejercicio 1998, profundizó en el cambio de las estrategias y líneas de acción para superar la pobreza y en el establecimiento de mecanismos para asegurar que las acciones y recursos del Ramo llegaran a la población objetivo.

Como resultado de este proceso, en el discurso oficial se incorporó un enfoque en el que, partir del reconocimiento de desigualdades o desequilibrios regionales, sectoriales, sociales y entre géneros conllevan a la existencia práctica de tres escenarios socio-económicos en México: "...uno exportador, dinámico y tecnológicamente avanzado...que ha dado resultado y que deberá aumentar su eficacia en beneficio cada vez mayor de trabajadores, inversionistas y de la sociedad en general;...un segundo considerado como el México tradicional, tanto en la

industria como en la agricultura y servicios que tienen un importante ritmo de creación de empleos, pero que debe realizar un esfuerzo de inversión e innovación tecnológica para encadenarse con el México dinámico y exportador... un tercer escenario donde se precisa un México, de autoconsumo, marginado y por lo mismo fuera del mercado:...el México de la pobreza.⁷⁵"

En este México, el de la pobreza extrema, según diversos intelectuales se ubica alrededor del 26% de la población nacional; grupos sociales que se encuentran fuera de los beneficios y oportunidades de la economía de mercado y cuya incorporación a la dinámica del desarrollo no puede lograrse de manera autónoma o espontánea. Por ello, como se ha esbozado, uno de los principales retos para los próximos años consiste incorporar a este sector a la dinámica del desarrollo económico y a otros niveles de bienestar.

En 1999, se dispuso que el Ramo 26 fortaleciera su función como instrumento redistributivo y compensatorio, como incentivo de convergencia social, de coordinación interinstitucional e interregional y como detonante de una política de Estado⁷⁶. Así, los recursos se orientaron a consolidar una estrategia integral dirigida a apoyar prioritariamente a las personas y familias de las comunidades y regiones del país con mayores rezagos, a través de acciones para incrementar las capacidades productivas y de desarrollo humano y comunitario.

Para propiciar que efectivamente el gasto para combatir la pobreza se dirigiera hacia las zonas con mayores índices de marginación, se definieron y acordaron con las autoridades de las entidades federativas 91 Regiones Prioritarias, como espacios de

⁷⁵ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, Discurso pronunciado por el Titular Lic. Esteban Moctezuma Barragán.

⁷⁶ Cfr. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.

su territorio que comparten identidad cultural, geográfica y económica y que cuentan con potencial productivo.

En este contexto, la H. Cámara de Diputados determinó destinar el 59 % del presupuesto autorizado al Ramo 26 a la atención de las regiones prioritarias. Asimismo, se propuso que para su operación el Ramo 26 se estructurara en cuatro fondos complementarios entre sí⁷⁷:

1. Fondo para el Desarrollo Productivo
2. Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable
3. Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios
4. Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario

Esta estructura programática permitía que los recursos del Ramo 26 tuvieran un enfoque preponderantemente productivo y de promoción del desarrollo regional, ya que el 75.7% del presupuesto total se destinó al Fondo para el Desarrollo Productivo.

Por otra parte, la descentralización del gasto federal hacia los niveles de gobierno estatal y municipal de montos significativos de gasto federal a través de la creación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado "Aportaciones Federales a Estados y Municipios", consideró recursos para el financiamiento de programas de infraestructura que anteriormente se incluían en el Ramo 26. En algunos casos, las autoridades locales pretendieron continuar incidiendo sobre la orientación de los recursos del Ramo 26, proponiendo que el financiamiento de acciones de infraestructura se efectuara a través de dicho ramo. No obstante los avances significativos en el desarrollo logrados por el Ramo 26, para

⁷⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación 1999. Diario Oficial de la Federación.

el actual ejerció fiscal las autoridades hacendarias decidieron desaparecer dicho Ramo, fusionándolo al Ramo 20.

Lo cual se justifica según dichas autoridades por la necesidad de dar respuesta a la estrategia renovada de superación de la pobreza, por lo que se consideró necesario establecer una serie de cambios al esquema operativo y normativo del Ramo 26 para el año 2000, de tal forma que se aseguraba con ello la transparencia en el destino de estos recursos públicos, a favor de los sectores sociales con mayores problemas de marginación y una mayor eficacia y eficiencia en su aplicación. Por tal motivo se tomó la decisión fusionar el citado Ramo 26 con el Ramo 20 "Desarrollo Social" a partir de este ejercicio.

Sin embargo, es importante considerar que pareciera ser que la fusión de dicho Ramo responde a la visión del desarrollo social que tiene la tecnocracia gubernamental, en el sentido de darle un nuevo giro a la política de desarrollo social, donde la población que vive en condiciones de pobreza sea atendida solamente a través de una política asistencialista y de subsidios, restándoles importancia al combate de las causas estructurales de la pobreza, a la creación de las condiciones económicas que permitan incorporar a la población de menores ingresos al desarrollo, como la creación de fuentes de empleo, redistribución del ingreso, etc.

3.6.4 El Nuevo Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social.

Como parte de estos procesos de transformación en las diferentes áreas y sectores del aparato público para el ejercicio 2000 el Congreso de la Unión dispuso, por

iniciativa del Ejecutivo Federal, la incorporación o fusión del Ramo General 26 en el Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social.

En el año 2000 el Ramo 20 se constituyó como el principal eje de la política social, al concentrar la mayor parte de los recursos destinados al combate a la pobreza. Según el Presupuesto de Egresos de la Federación, las erogaciones del Ramo 20 ascendieron a 4, 247 millones de pesos, mismos que se dispersaron en idénticos fondos que se tenían para el ejercicio de 1999, distribuyéndose los recursos de la siguiente forma:⁷⁸, que solamente se puede evaluar reconociendo los objetivos específicos y acciones en cada programa:

FONDO	MONTO (Millones de Pesos)
<i>Fondo para el Desarrollo Productivo</i>	3,505.3
<i>Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable</i>	120.5
<i>Fondo para Atender a Grupos Prioritarios</i>	292.7
<i>Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario</i>	328.5

Fuente: Diario Oficial de la Federación, diciembre de 1999.

De esta forma, con objeto de hacer más equitativa la distribución geográfica de los recursos del Desarrollo Regional, el presupuesto, se asigna a las regiones que por sus condiciones de rezago y marginación se definieron como prioritarias y de atención inmediata, con base en indicadores de pobreza, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2000 conforme lo establece el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación

⁷⁸ Decreto de Presupuesto de Egresos Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1999.

Cada uno de los fondos antes señalados se compone por un conjunto de programas con objetivos específicos, esto es:

- **Fondo para el Desarrollo Productivo.-** Este importantísimo instrumento se integra por programas generadores de empleo temporal y permanente, así como de otorgamiento de créditos y promoción de proyectos productivos que propicien el arraigo de la población en sus lugares de origen, el desarrollo de sus capacidades y el aprovechamiento de sus vocaciones regionales. El Fondo está constituido por los programas de Empleo Temporal, Empresas Sociales, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Zonas Áridas y Atención a Comunidades Indígenas.

Asimismo, en el Programa de Empleo Temporal se establece una previsión del 20 por ciento para ser orientado a la atención de población en situaciones de emergencia como resultado de desastres naturales y fenómenos climatológicos, los cuales serán administrados a nivel central y ejercidos en cada entidad federativa en donde exista dictamen Declaratoria de Desastre Natural.

- **Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable.-** Este importante instrumento se orienta a financiar la investigación, planeación y desarrollo de proyectos regionales y microrregionales, así como los estudios, la evaluación y el diseño de políticas y estrategias de articulación regional y el establecimiento de fondos compensatorios para la promoción del desarrollo microrregional en áreas de atención inmediata. En particular, se incluyen los siguientes programas: Fondos Compensatorios, e Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales.
- **Fondo para Atender a Grupos Prioritarios.-** Considera asignaciones para atender a grupos en condición de inequidad, marginación o vulnerables como: Jornaleros Agrícolas, Desarrollo de las Comunidades Rurales Marginadas de las

áreas Ixtleras, Comunidades Indígenas del Estado de Puebla y Comunidades Mayas de la Península de Yucatán, y Maestros Jubilados.

Con las asignaciones de este Fondo se apoyará la ejecución de programas que permitan brindar atención a grupos específicos que por sus condiciones de vida, marginación o desventaja, requieren una respuesta oportuna y urgente.

- **Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.-** Incorpora fuentes de financiamiento alternas y concurrentes y promueve una cultura de corresponsabilidad. Se orienta a fomentar la participación social y fortalecer la organización y capacitación para el desarrollo comunitario mediante los programas de: Servicio Social Comunitario, Coinversión Social y Capacitación y Fortalecimiento Institucional.

En este marco, se continúan los esfuerzos para definir esquemas innovadores de promoción para los programas sociales, con el propósito de complementar y potenciar el gasto federal y fortalecer el impulso de una política social integral.⁷⁹ Por tanto, los recursos asignados a estos fondos se destinan exclusivamente a la población en pobreza extrema para la promoción del desarrollo integral de las comunidades.

Es la Secretaría de Desarrollo Social la responsable de emitir las Reglas de Operación de los Programas de estos fondos, conforme lo establece el PEF. Asimismo, dicha secretaría establece los mecanismos de supervisión, de seguimiento y evaluación periódica sobre la utilización de los recursos asignados, así

⁷⁹ Reglas de Operación 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero del 2000.

como respecto de los beneficios económicos y sociales que se generen con el ejercicio de las asignaciones de los programas.

Ejercicio de los recursos

De acuerdo con Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos de los Fondos de Desarrollo Social serán ejercidos en su totalidad a través de los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo celebre con los gobiernos de los estados en el año 2000, con excepción de los programas de servicio social, coinversión social, jornaleros agrícolas, investigación y desarrollo de proyectos regionales, capacitación y fortalecimiento Institucional.

Cabe señalar que los Convenios suscritos entre la Federación y los estados considerarán dentro de los términos de la legislación aplicable, los siguientes aspectos:

- La distribución de los recursos asignados a cada municipio, de acuerdo con las Regiones Prioritarias y de atención Inmediata, identificadas por sus condiciones de rezago y marginación, conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio.
- Bases, compromisos y metas que se establezcan de acuerdo al PND, Programa de Superación de la Pobreza y el Plan Estatal respectivo.
- Las atribuciones y responsabilidades de los estados y municipios en el ejercicio de del gasto, así como en el desarrollo, ejecución, evaluación y seguimiento de los avances de los programas.

- Las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno que se establezcan para estos programas. Las metas por programa, y en aquellos casos en que sea posible, el número de beneficiarios por programa y región.
- Por su parte, la SEDESOL Informará trimestralmente a los gobiernos de los estados sobre los programas que con cargo a estos fondos ejerza. Asimismo, enviará a la consideración de los estados, los proyectos del Convenio de Desarrollo Social, incluyendo la distribución de los recursos para cada programa que corresponda a cada región y municipio que la conforman.

De acuerdo al Convenio, los gobiernos de los estados serán los responsables de la correcta aplicación de los recursos que se les asignan para ejecutar programas con cargo estos fondos.

Hasta aquí se han discernido las acciones llevadas a cabo por el estado mexicano para atender las causas y efectos de la pobreza extrema. Sin embargo, es preciso acotar que la reversión de un problema estructural en el mediano plazo requerirá de acciones más profundas, tanto de nivel macroeconómico como microeconómicas que permitan ahondar los esquemas de atención.

Por ejemplo se mencionan estimaciones que señalan que aún con un crecimiento sostenido de alrededor del 5% del producto interno bruto la erradicación de la pobreza del país llevaría por lo menos 37 años.⁸⁰ De ahí la enorme necesidad de instrumentar un modelo de desarrollo diverso al que se ha sostenido en los últimos tiempos durante la vigencia del neoliberalismo. Este aspecto, en su oportunidad, será materia de este trabajo.

⁸⁰Cfr. Carrasco Rosalba y Tarriba Gabriel., op. cit. Pag. 37

3.6.5 Evolución del gasto en desarrollo social, tendencias y perspectivas

Para estar en posibilidad de realizar una evaluación del comportamiento del gasto público y su impacto en el desarrollo social, es necesario analizar los rubros más importantes que lo integran. Para ello, a continuación se presenta un cuadro conteniendo los principales indicadores de gasto los cuales muestran el siguiente comportamiento:

EVOLUCIÓN DE DIFERENTES INDICADORES DE GASTO

(Millones de pesos a precios del 2001)

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TMAC %	
									2000/1994	2001/1994
PRODUCTO INTERNO BRUTO	1,311,661.1	1,230,771.1	1,294,196.6	1,381,839.1	1,450,175.6	1,501,008.2	1,606,078.8	1,618,927.4	3.4	3.1
GASTO TOTAL	1,082,432.2	1,019,990.6	1,076,295.5	1,168,731.2	1,130,594.5	1,204,043.6	1,431,408.5	1,361,866.5	4.8	3.3
GASTO PROGRAMABLE 1/	812,221.9	689,958.8	732,193.0	809,638.0	824,976.6	821,267.1	844,868.7	924,504.2	0.7	1.9
GASTO NO PROGRAMABLE	253,593.4	320,066.0	332,609.8	341,858.0	305,617.9	360,856.7	424,185.9	413,456.0	8.9	7.2
GASTO SOCIAL	427,363.5	373,670.0	388,114.3	426,029.1	477,350.3	513,782.0	554,694.8	587,406.4	4.4	4.6
GASTO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA	47,585.4	43,222.5	44,218.8	43,629.7	47,622.4	51,123.3	57,307.2	63,119.3	3.1	4.1
GASTO SEDESOL	18,567.4	17,951.8	21,184.9	18,350.2	15,965.2	15,462.8	14,239.2	14,625.7	-4.3	-3.4
RAMO 20	9,692.4	7,364.7	7,356.5	5,571.3	4,749.5	4,798.6	4,164.3	3,113.6	-13.1	-15.0
GASTO DE SEDESOL + RAMO 20	40,270.4	34,695.8	36,158.5	33,623.6	3,030.4	31,981.6	31,316.6	33,689.8	-4.1	-2.5

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León y Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

No incluye poder legislativo, judicial y órganos autónomos.

Derivado del mismo, se puede observar que el producto interno bruto mostró un crecimiento del 3.4% durante el periodo comprendido entre 1994 y el 2000, si bien esto es significativo, al confrontar este indicador con el gasto total nos refleja que dicho crecimiento fue insuficiente para contener las necesidades presupuestales del Gobierno Federal, ya que el gasto total muestra un crecimiento más dinámico que el PIB (4.8% vs3.4%).

En cuanto a la integración del gasto público, las erogaciones correspondientes al gasto programable, muestran una dinámica muy baja al registrar una tasa de crecimiento del 0.7%. En contraste, el gasto no programable mostró un incremento promedio del 8.9%, lo que significa que el Gobierno Federal ha venido otorgando mayor prioridad al servicio de la deuda y al rescate bancario, que a los rubros que conforman el gasto programable (entre los que se encuentra el gasto social).

Por su parte, el gasto social creció a un ritmo del 4.4%, que comparado contra el crecimiento del PIB fue ligeramente superior en un punto porcentual, sin embargo al confrontarlo contra el ritmo de crecimiento del gasto no programable, éste es inferior en 4 puntos porcentuales. Lo anterior ha implicado que la cobertura del gasto social no tenga la capacidad de respuesta para atender las demandas sociales acentuadas en este periodo.

El gasto de superación de la pobreza que forma parte del gasto social, registró un incremento promedio entre 1994 y el 2000 del 3.1%, porcentaje inferior al crecimiento del gasto social. Respecto al gasto no programable, la diferencia en la dinámica de crecimiento es todavía mayor debido a que éste registra seis puntos porcentuales más.

Esta situación se observa con mayor claridad en los montos de recursos asignados al rescate bancario y al pago de la deuda. En el 2000 se destinaron 175.6 mil

millones de pesos para este concepto, mientras que a superación de la pobreza sólo se destinaron 53.6 mil millones de pesos.

En lo relacionado con el gasto de la SEDESOL que es la dependencia del Gobierno Federal encargada de coordinar y conjuntar los esfuerzos para articular la política social y las acciones de superación de la pobreza, éste muestra una tendencia decreciente del 4.3%, mientras que en 1994 se asignaron a esta dependencia recursos por 18.6 mil millones de pesos a precios del 2001, en el 2000 sólo destinaron 14.2 mil millones de pesos.

Aún considerando los recursos de la SEDESOL que fueron transferidos al Ramo 33, se observa un decremento en el presupuesto de esta dependencia del 4.1%, situación que refleja una falta de interés por fortalecer las acciones orientadas a atender a la población que por sus condiciones socioeconómicas viven en pobreza y pobreza extrema.

En cuanto a los recursos destinados al Desarrollo Regional, considerados como el único instrumento del Presupuesto de Egresos de la Federación orientado a apoyar a los núcleos de población que vive en condiciones de pobreza, cuya situación de marginalidad y ubicación geográfica les impide acceder a otros programas de carácter social, muestra una franca tendencia de crecimiento negativo, registrando una tasa media anual de menos 13.1%. Más aún, para el año 2001 la caída es más pronunciada al presentar una disminución del 15%.

- A partir de los parámetros anteriores se puede concluir que durante los últimos años la prioridad del Gobierno Federal lo ha constituido el pago de la deuda y el rescate bancario, sacrificando recursos que podrían ser destinados a generar mayores niveles de bienestar. No obstante que el gasto social

muestra una tasa de crecimiento favorable del 4.4%, los recursos para elevar la calidad de vida de la población mas pobre son insuficientes.

- Por otra parte, el que no se asignen mayores recursos al gasto social limita la capacidad de respuesta del gobierno federal para instrumentar una verdadera estrategia de desarrollo social de mediano y largo plazo, que contemple el diseño e instrumentación de programas acordes a las necesidades de la población y que al tiempo que mejore sus condiciones de vida, propicie una mayor distribución del ingreso.
- El gasto social federalizado no ha respondido a las expectativas de un mayor impacto en las comunidades, debido entre otros aspectos a que los gobiernos estatales reproducen esquemas centralistas en la asignación de recursos y a que en muchos casos no existe la capacidad técnico-administrativa para la formulación y ejecución de proyectos sociales. Por tanto, se requiere que el gobierno federal diseñe mecanismos de evaluación, control y seguimiento de los recursos descentralizados.
- Finalmente, el Gobierno Federal requiere instrumentar una reforma fiscal que le permita obtener mayores ingresos para ampliar el gasto programable, privilegiando de manera específica el gasto en desarrollo social. Asimismo, para conjuntar los esfuerzos de desarrollo social deberá fortalecer el gasto de superación de la pobreza y los recursos destinados a la SEDESOL, para que dicha dependencia este en posibilidad de cumplir eficientemente con los objetivos en materia de desarrollo social, así como la de ser la instancia que agrupe, dirija y coordine una política social integral.

Ante el reto que representa la magnitud del rezago social agudizado por el deterioro del poder adquisitivo, los recursos que el gobierno federal destina para impulsar el

bienestar de la población, así como los destinados al combate a la pobreza son insuficientes, por lo que es necesario ampliar los esquemas de financiamiento y reorientar las políticas económica y social. En este sentido, el reto de México en el nuevo siglo será el impulsar nuevos esquemas de desarrollo que partiendo de ciertos principios básicos como el equilibrio fiscal, la estabilidad cambiaria y de precios y la creación de empleos productivos, promuevan el acceso a los beneficios del desarrollo a todos los sectores de la población, mediante una mejor distribución del ingreso y el fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores.

El estado mexicano debe ser capaz de adecuarse a los cambios y exigencias del país, tanto para responder a los retos de la globalización como para cumplir y hacer realidad el precepto constitucional que establece que todos los mexicanos tienen derecho a una vida digna que satisfaga sus condiciones materiales de existencia

En este sentido, será de fundamental importancia incorporar en el diseño de la política social las propuestas que los diferentes partidos políticos han realizado a través de sus plataformas políticas, como es el caso del PAN que plantea el fortalecimiento del federalismo fiscal, del PRD que promueve una distribución de la riqueza más equitativa entre las diferentes clases sociales, o del Partido del Trabajo que sugiere mejorar los salarios reales de la clase trabajadora.

Además, también deberán participar los diferentes sectores sociales que integran la sociedad mexicana como lo son las diferentes asociaciones de empresarios, comerciantes, banqueros, sindicatos, agrupaciones campesinas y organizaciones sociales no gubernamentales entre otros.

CAPÍTULO IV METODOLOGÍA UTILIZADA PARA SOLUCIONAR EL CASO

4.1 Metodología General

El enfoque metodológico aplicado en esta investigación, partió de un esquema deductivo, en el que se presentan las consideraciones de carácter general que determinan las características de la economía y su impacto en los niveles de bienestar. A partir de ello fue posible analizar y estudiar aspectos específicos de la política económica, la política tributaria, y de los mecanismos de atención para el combate a la pobreza.

En el desarrollo del trabajo, se utilizaron elementos estadísticos que permitieron analizar detalladamente, aspectos generales y particulares de la economía y la sociedad. Lo anterior hizo posible la elaboración de un diagnóstico, que permitió conocer las tendencias e inferir posibles escenarios de diversas variables que impactan el desarrollo social, y de manera específica, al fenómeno de la pobreza.

Así, este estudio se elaboró en tres fases: en la primera se analizó la evolución de la política económica y social, y sus efectos en el fenómeno de la pobreza, lo que indujo a la elaboración de un diagnóstico y al planteamiento de la problemática a resolver. En la segunda fase, se hizo énfasis en el comportamiento de las variables que impactan la pobreza con objeto de formular propuestas de solución a través de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo. En la tercera y última fase, se analizaron los resultados obtenidos, y se determinó la viabilidad del proyecto.

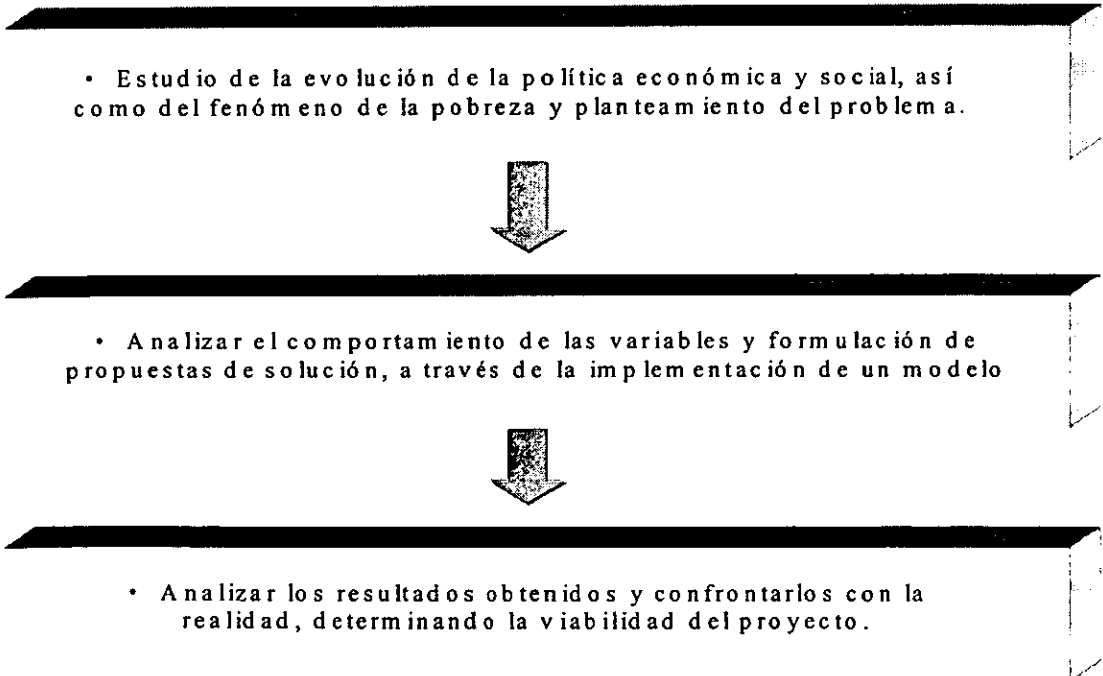
En resumen, se aplicaron dos metodologías: una general que delimita los aspectos teóricos, describe y analiza la problemática económica y sus efectos en la política social; y, la segunda para desarrollar un modelo econométrico de ingreso, que permitió evaluar el impacto en el PIB como consecuencia de una

reducción de tasas del ISR y en variables como el consumo, el ingreso y el gasto del gobierno.

Para tener la certeza sobre el impacto que la modificación de tasas tendrá en el ingreso y gasto público federal, con base a esta última metodología se diseñó un modelo que en mi opinión permite establecer los criterios para mejorar la distribución del ingreso y erradicar la pobreza en sus causas estructurales en nuestro país.

De acuerdo con estos esquemas se definieron los parámetros que permiten armonizar el impacto de la política económica con el desarrollo social, así como estrategias para encauzar en la práctica el buen ejercicio de la gestión pública, orientando la organización de las instancias del Gobierno Federal vinculadas al desarrollo social e impulsando sinergias para lograr el bienestar social. El modelo de ingreso facilitó la elaboración de escenarios presupuestales que permitieron evaluar el impacto económico en la generación de recursos sociales.

FASES DE LA INVESTIGACIÓN



• Estudio de la evolución de la política económica y social, así como del fenómeno de la pobreza y planteamiento del problema.

• Analizar el comportamiento de las variables y formulación de propuestas de solución, a través de la implementación de un modelo

• Analizar los resultados obtenidos y confrontarlos con la realidad, determinando la viabilidad del proyecto.

4.2 Método Específico (Modelo de Ingreso)

Modelo Econométrico para Evaluar el Impacto en la Economía Nacional de una Reducción de Tasas en el Impuesto sobre la Renta

Introducción

En el contexto actual de grandes fluctuaciones y cambios en los principales agregados macroeconómicos nacionales e internacionales, **en el que prevalece la incertidumbre respecto a su comportamiento en el mediano y largo plazo, resulta de suma importancia contar con instrumentos teóricos y estadísticos que permitan analizar, evaluar y pronosticar diferentes propuestas de política económica.**

En este contexto, en el presente trabajo se desarrolla un modelo que partiendo del supuesto de una reducción de 7 puntos porcentuales en la tasa del Impuesto Sobre la Renta, explica los posibles efectos sobre diferentes variables de la economía (consumo, inversión y gasto de gobierno), así como sus repercusiones en el ingreso fiscal. Cabe señalar que el ISR forma parte tanto de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal, como de los ingresos tributarios. Por sus características de elasticidad y progresividad, este impuesto representa una alternativa para generar un cambio en el ingreso que favorezca el desarrollo económico y propicie una mejor distribución del mismo entre la población.

De acuerdo con la teoría económica, los resultados esperados se reflejarán principalmente en los cambios que registre el ingreso nacional y las variables macroeconómicas que lo conforman. De esta forma, al finalizar el desarrollo del modelo se podrá evaluar la factibilidad de su aplicación en la política fiscal, así como proponer los cambios y modificaciones necesarias en la política tributaria,

para adecuarlo y adaptarlo de manera tal que se garantice su funcionalidad como elemento redistributivo del ingreso y promotor del desarrollo.

OBJETIVOS

- 1. Evaluar el impacto de una reducción de 7 puntos porcentuales en la tasa del ISR, sobre tres de las principales variables de la economía mexicana: Ingreso, Consumo e Inversión, así como observar la tendencia de dichas variables a través de un modelo macroeconómico y con ello estar en posibilidad de determinar su viabilidad en la política fiscal.**
- 2. Diseñar un modelo macroeconómico dinámico, que dada una interpretación teórica y basada en supuestos estadísticos (que fundamentalmente dependen del conjunto de datos utilizados), permita simular políticas o realizar proyecciones a partir de la estimación de parámetros.**
- 3. Analizar econométricamente el efecto de la variación cíclica de la tasa del ISR sobre los componentes de distintas variables macroeconómicas, así como su posible impacto en la economía nacional.**

ESPECIFICACION DEL MODELO: Se aplicará la teoría económica en términos matemáticos.

Para la construcción del modelo se partió de los siguientes conceptos básicos:

Modelo: Es una representación simplificada de un proceso del mundo real, la cual no necesariamente debe ser matemática.

Modelo Teórico: Conjunto de proposiciones que tratan de explicar el comportamiento de ciertos sujetos económicos en el cual se pueden establecer relaciones de causalidad (causa-efecto). Las proposiciones deben estar lógicamente estructuradas, consistentes y suficientes; es decir, no se deben contradecir y deben de considerarse todas las que se requieran para representar la conducta de los sujetos económicos en estudio.

Modelo Matemático: Es la representación de un modelo teórico expresado en términos matemáticos, a través de funciones o relaciones de dependencia entre variables determinísticas. Debe ser dinámico, expresado en funciones de la variable tiempo, que incluya conceptos de estabilidad dinámica y ciclos, entre otros.

Modelo Económico: es la representación de un fenómeno concreto de la realidad económica, que puede ser expresado en términos matemáticos a través de una o más funciones que relacionan las variables micro o macroeconómicas más relevantes. Estas relaciones se caracterizan por ser exactas, es decir, de tipo determinístico. Cabe señalar que el modelo aquí propuesto es teórico, matemático y econométrico.

Modelo Econométrico: Es un modelo económico que además de cumplir con los requisitos formales de la teoría económica y de la matemática debe contener las

especificaciones y las pruebas estadísticas necesarias que aseguren su aplicación empírica. Se define como el estudio sistemático de los fenómenos económicos mediante el uso de datos observados. Sus características fundamentales son :

- La inclusión de variables aleatorias y
- Las pruebas estadísticas que contiene para su aceptación o rechazo.

Elementos que constituyen un Modelo Econométrico:

Las variables: pueden ser endógenas dependientes o explicadas a través del modelo y predeterminadas; exógenas independientes o explicativas; endógenas con rezago; y aleatorias (estocásticas o probabilísticas).

Las Relaciones funcionales, son ecuaciones que expresan matemáticamente la relación que existe entre cada variable endógena y las demás variables del modelo; y que por su forma matemática pueden ser lineales o no lineales; o bien por el fenómeno económico que representan pueden ser de comportamiento, institucionales, tecnológicas, de definición o de equilibrio.

Los coeficientes, son factores de ponderación entre variables que miden la influencia de cada variable sobre la variable endógena y pueden ser absolutos o numéricos y relativos o parámetros.

En los modelos econométricos a las relaciones entre variables se les denomina ecuaciones estructurales, y contienen variables endógenas y exógenas; a los coeficientes de las variables de las ecuaciones se les llama parámetros explícitos, y cuyo recorrido se deduce de la teoría económica.

Considerando que la política fiscal desempeña un papel crucial en todo el sistema económico, tanto en la aplicación de normas y disposiciones en materia de ingreso y de gasto, como en la actividad económica (con lo cual las expectativas y las

decisiones de los agentes económicos se ven afectadas) se presenta el siguiente modelo econométrico que permite evaluar un análisis estructural de la política fiscal dentro de la economía mexicana.

Las ecuaciones que conforman el modelo se detallan a continuación:

- **Ecuación de ingreso.**

De acuerdo con el objetivo del modelo se parte del supuesto de que las familias destinan una cantidad para el gasto en consumo (C_t), las empresas gastan en consumo de bienes de inversión (I_t); y el sector público consume e invierte (G_t). Dadas las características de México el sector externo complementa la formación del ingreso a través de lo que demandamos al exterior (M_t) y de lo que demanda el exterior (X_t), por lo tanto el ingreso se expresa de la siguiente manera:

$$Y_t = C_t + I_t + G_t + X_t - M_t \quad 1)$$

- **Ecuación de definición del ingreso disponible.**

El Ingreso Disponible (Y_d) es la parte del ingreso que realmente reciben los individuos una vez que han pagado sus impuestos directos, entre ellos el ISR. Para el propósito de este trabajo representamos al ingreso disponible como:

$$Y_d = Y_t - 0.32 Y_t \quad 2)$$

Donde 0.32 es la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

- **Ecuación de consumo.**

El consumo se define de acuerdo a la teoría macroeconómica como el acto final del proceso económico, el cual consiste en la utilización personal y directa de los bienes y servicios productivos para satisfacer necesidades humanas. Puede ser tangible (consumo de alimentos) e intangible (consumo de servicios). También puede ser inmediato y en corto o en largo plazo. Dentro de esta definición también se incluye un consumo autónomo (C_0), que se define como un tipo de consumo que no depende del nivel de ingreso.

Para efectos del modelo, el consumo representa el comportamiento de los consumidores e indica que éste (C_t) se constituye por un consumo autónomo (C_0), un consumo determinado por el ingreso disponible (Y_d), que está en función de la tasa de impuestos, así como por el consumo del periodo anterior (C_{t-1}). Por tanto, el consumo se representa con la siguiente ecuación general.

$$C_t = C_0 + C_1 Y_d + C_2 C_{t-1} \quad 3)$$

- **Ecuación de inversión.**

La inversión se define como el gasto dedicado a incrementar o mantener el stock de capital (I_t). Es decir, es la formación bruta de capital más la variación de existencias. En el modelo dicha función se determina por otras variables, tal es el caso de la tasa de interés, la cual se define como la eficiencia marginal del capital o el precio del crédito (r_t). También se incorpora la inversión extranjera directa (IED) como elemento compensador de la inversión nacional que existe en el país en ciertos periodos de tiempo.

El acelerador de la inversión al igual que la tasa de interés, también forma parte de la ecuación de inversión y se define como una variable que explica el comportamiento de la inversión en un determinado periodo ($Y_t - Y_{t-1}$). Según el modelo, el acelerador hace que la tasa de inversión dependa no sólo de la variación de la renta para un período determinado, sino también de la variación de la renta en periodos anteriores.

También se afirma que la tasa de inversión es proporcional a la variación de la producción de la economía. Es decir, esto significa un cambio en la inversión respecto a los ingresos de un periodo determinado menos el ingreso del año anterior. Otro elemento que forma parte de la ecuación, lo constituye la demanda de recursos de inversión la cual se define como : $(0.32 \cdot I_{t-1})$; además se consideró la inversión autónoma (i_0), la cual nos permite conocer el comportamiento de los inversionistas.

Una vez definidas las variables que conforman la inversión, la ecuación general se integra de la siguiente forma:

$$I_t = i_0 + i_1 r_t + i_2 (Y_t - Y_{t-1}) - i_3 (0.32 I_{t-1}) + i_4 IED \quad u_2 \quad 4)$$

- **Ecuación del ingreso por impuestos.**

La ecuación de definición del ingreso está en función de la tasa del ISR y se representa como:

$$Y_x = 0.32 * Y_t \quad 5)$$

Como el modelo parte del supuesto de una economía abierta fue necesario incorporar en el mismo las variables que conforman el saldo de la Balanza Comercial (exportaciones menos importaciones), la cual permitió el diseño de un modelo más acorde con la economía nacional. De esta forma las ecuaciones correspondientes se representan como sigue:

- **Ecuación de comportamiento de las exportaciones.**

Ecuación de comportamiento, donde las exportaciones son de tipo exógenas para el modelo.

$$X_t = X_0 \quad 6)$$

- **Ecuación de comportamiento de las importaciones.**

Ecuación de comportamiento, que considera a las importaciones como exógenas para el modelo.

$$M_t = M_0 \quad 7)$$

Finalmente, la última ecuación que integra el modelo es la relacionada con el comportamiento del gasto del Gobierno, la cual es de tipo exógeno, lo que significa que los resultados de este son de carácter meramente estadístico.

- **Ecuación de comportamiento del gasto del Gobierno.**

Es una ecuación de comportamiento, donde el gasto del gobierno es de tipo exógeno para el modelo y se representa como sigue:

$$G_t = G_0 \quad (8)$$

Una vez definidas cada una de las ecuaciones que conforman el modelo econométrico, la representación general quedaría de la siguiente forma:

Modelo de Política Fiscal

$$Y_t = C_t + I_t + G_t + X_t - M_t \quad (1)$$

$$Y_d = Y_t - 0.32 Y_t \quad (2)$$

$$C_t = C_0 + C_1 Y_d + C_2 C_{t-1} + u_1 \quad (3)$$

$$I_t = i_0 + i_1 r_t + i_2 (Y_t - Y_{t-1}) - i_3 (0.32 I_{t-1}) + i_4 IED + u_2 \quad (4)$$

$$Y_x = 0.32 * Y_t \quad (5)$$

$$X_t = X_0 \quad (6)$$

$$M_t = M_0 \quad (7)$$

$$G_t = G_0 \quad (8)$$

Donde:

- Las variables endógenas en el modelo son: el ingreso (Y_t), el ingreso disponible (Y_d), el consumo (C_t), la inversión (I_t) y el ingreso por impuestos (Y_x).
- En el modelo tenemos las siguientes variables predeterminadas:
 - a) Las variables exógenas son: gasto (G_t), importaciones (M_t), exportaciones (X_t), la tasa de interés (r_t) y la inversión extranjera directa (IED).

- b) Las variables endógenas con retardo son: ingreso retardado en un período (Y_{t-1}), consumo retardado en un período (C_{t-1}) y la inversión retardado en un período (I_{t-1}).

Por último, U_1 y U_2 es una variable aleatoria no observable que toma valores positivos o negativos. Técnicamente U_i es conocida como perturbación estocástica o término de error estocástico.

Una vez definidas las ecuaciones de este modelo, se requiere usar una prueba de identificación la cual es necesaria para determinar si el modelo propuesto tiene una solución matemática, además de indicar el método de estimación a desarrollar.

IDENTIFICACION. Es una prueba que permite conocer si se pueden estimar los coeficientes estructurales de nuestro modelo de ecuaciones simultáneas a partir de los coeficientes de la forma reducida.

Forma estructural del modelo

$$\mathbf{B} Y_t + \Gamma X_t = u$$

Luego

$$\mathbf{B} Y_t = -\Gamma X_t + u$$

Si B es no singular, $|B| \neq 0$; entonces existe el inverso

Luego

$$- \mathbf{B}^{-1} \mathbf{B} Y_t = - \mathbf{B}^{-1} \Gamma X_t + \mathbf{B}^{-1} u$$

Donde:

$\mathbf{B}^{-1} \mathbf{B} =$ a la identidad

$$- \mathbf{I} Y_t = - \mathbf{B}^{-1} \Gamma X_t + \mathbf{B}^{-1} u$$

Expresión general de forma reducida para un sistema de ecuaciones simultáneas

$$Y = \Pi X + V$$

Donde:

$$\Pi = -B^{-1}\Gamma$$

$$V = B^{-1}u$$

Π = Coeficientes o multiplicadores de impacto a corto plazo.

Los coeficientes de forma reducida a corto plazo se refieren a un sólo período de tiempo.

Los multiplicadores de impacto miden el resultado de un cambio en una unidad de la variable exógena sobre las variables endógenas.

Cabe señalar que se considera que el modelo tiene solución, cuando el determinante de B es diferente de cero ($B \neq 0$); lo que significa que la matriz tiene inversa, por tanto tiene solución matemática.

El método de estimación que se define a partir de la aplicación de fórmulas, permite generar estimadores MELI (mejor estimador lineal insesgado), lo que significa que los resultados obtenidos para los coeficientes son los que se aproximan más al comportamiento promedio de las variables utilizadas. Después de la identificación del modelo, que como ya se mencionó es importante para determinar su viabilidad matemática, la siguiente etapa consiste en resolver el sistema de ecuaciones propuesto y una vez resuelto permitirá llevar a cabo diversas inferencias estadísticas, que servirán para demostrar el cumplimiento de los objetivos y evaluar la política económica.

ESTIMACION. Consiste en encontrar valores numéricos confiables para los coeficientes del modelo econométrico.

En general la econometría sugiere que la estimación de un sistema de ecuaciones se realice con métodos de estimación completa que pueden ser: de máxima verosimilitud y mínimos cuadrados en tres etapas (MC3E) y/o incompleta que son; mínimos cuadrados en dos etapas (MC2E), mínimos cuadrados indirectos (MCI) y de máxima verosimilitud, ya que asintóticamente tienden a generar estimadores consistentes e isesgados.

El modelo multiecuacional se considera resuelto cuando los valores numéricos de las variables endógenas se obtienen o calculan a partir de los valores numéricos de las variables exógenas y de las estimaciones realizadas para los parámetros que intervienen en el sistema. En este tipo de modelos las variables endógenas son interdependientes o predeterminadas por ser a la vez explicadas y explicativas y hacen que estén correlacionadas con el término error, por lo tanto el método de estimación que se propone para resolver el sistema es el de Mínimos Cuadrados en Dos Etapas (MC2E). En virtud de que el modelo presenta ecuaciones sobreidentificadas y exactamente identificadas, se empleará el método MC2E, el cual permite estimar coeficientes tanto de ecuaciones sobreidentificadas como de ecuaciones exactamente identificadas. Dicho método se compone de 2 etapas:

- La primera etapa consiste en relacionar cada variable endógena del sistema con todas las variables predeterminadas del mismo, constituyendo así la forma reducida del modelo, de modo de que al aplicar Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) obtendremos las variables calculadas o pronosticadas para las variables endógenas y no estarán correlacionadas con los errores, cumpliendo así con el supuesto de no autocorrelación.
- La segunda etapa consiste en emplear las variables endógenas estimadas como una nueva información estadística para estimar las ecuaciones estructurales del modelo, aplicando de nueva cuenta MCO en la ecuación estructural donde la variable endógena estimada aparezca como

explicativa. A partir de esto, se obtienen los valores numéricos para las variables endógenas estimadas, los cuales resultan de sustituir los valores reales de las variables exógenas en las ecuaciones de la forma reducida.

Posteriormente, se estiman las ecuaciones de consumo e inversión empleando datos anuales correspondientes al periodo 1980–1998, resultando 19 observaciones.

Las series estadísticas que sirvieron de base para la estimación del modelo, se presentan en el siguiente cuadro y fueron tomadas de diversos Informes de Gobierno y de Publicaciones de Nacional Financiera. Cabe señalar que con el propósito de que la muestra fuera homogénea y lo suficientemente amplia el periodo seleccionado es de 19 años comprendiendo desde 1980 a 1998.

CUADRO No. 1 INFORMACION ESTADISTICA
(MILLONES DE PESOS)

AÑO	INGRESO	GASTO	CONSUMO	INVERSION	IMPORT.	EXPORT.	TASA DE I.
1980	4 918.7	448.7	3 357.5	1 214.0	580.0	478.5	23.25
1981	6 741.3	660.0	4 558.7	1 677.5	792.6	637.7	23.33
1982	10 962.8	1 025.8	7 201.2	2 244.4	1 010.7	1 502.1	47.35
1983	20 129.9	1 573.7	13 132.8	3 710.2	1 684.4	3 397.6	52.30
1984	32 565.6	2 721.6	21 684.0	5 852.9	2 815.3	5 122.4	47.66
1985	61 822.1	4 374.0	35 005.3	20 034.8	4 897.3	7 305.3	71.18
1986	85 166.3	7 208.2	59 839.6	14 489.3	10 025.5	13 654.7	99.21
1987	210 414.5	16 505.3	142 877.2	37 202.9	24 394.1	38 223.2	121.84
1988	513 366.7	35 027.5	316 596.3	93 922.1	77 140.0	82 960.8	52.31
1989	594 240.7	45 382.7	423 289.7	125 923.9	104 621.8	104 266.2	40.43
1990	800 846.8	61 949.3	576 066.5	170 992.8	145 602.6	137 440.8	25.94
1991	1 035 310.0	86 162.6	755 322.0	221 422.8	182 924.0	155 326.8	16.64
1992	1 237 086.0	111 751.6	919 872.1	262 108.7	228 122.6	171 476.1	16.84
1993	1 394 760.0	138 564.7	1 041 738.3	263 776.8	240 859.1	191 539.9	11.78
1994	1 584 320.0	164 160.9	1 180 290.3	308 399.0	307 494.4	238 964.6	20.07
1995	2 029 000.0	191 981.0	1 423 983.9	364 099.1	509 862.5	558 798.5	48.65
1996	2 768 149.0	243 705.9	1 888 614.2	582 426.3	759 451.3	812 854.2	27.33
1997	3 502 911.0	314 622.3	2 352 857.7	837 103.6	965 610.7	963 937.9	18.85
1998	4 148 321.0	357 129.8	2 942 326.0	923 165.3	1 258900	184599.9	33.66

Fuente: Diversos Informes de Gobierno. La Economía Mexicana en Cifras 1990, 11ª edición.

Los datos de los diferentes conceptos utilizados para la estimación están en términos nominales, ya que las políticas tributarias se determinan sobre rangos de ingresos y ganancias nominales. Las revisiones fiscales anuales incorporan los efectos inflacionarios, lo que ocasiona una elevación de los rangos nominales de ingresos sobre los cuales se aplican las tasas impositivas. En cambio las políticas tributarias que buscan una mayor equidad o reducir la tasa impositiva promedio compensándola con una mayor cobertura de contribuyentes, se hace siempre en términos reales.

Una vez efectuadas las estimaciones del modelo de ecuaciones simultáneas para el periodo 1990–1998, se obtienen los siguientes resultados:

Estimación del Consumo

Un aumento en los impuestos sobre el nivel de ingreso, reduce el gasto de consumo, debido a que el consumo de las economías domésticas está en función del ingreso disponible y no con el nivel de ingreso bruto (antes del pago de impuestos), por tanto, los impuestos directos sobre el ingreso (ISR) reducen el ingreso disponible en la medida en que se ve afectado por el nivel de tasas impositivas.

En la siguiente ecuación se presentan los resultados del consumo estimado durante el periodo 1980-1998, cabe señalar que la definición de dicho concepto ya se describió anteriormente. De acuerdo con los resultados obtenidos se muestra lo siguiente:

$$\begin{array}{r}
 \wedge \\
 C_t = \quad 14577 \quad + \quad 0.522696 Y_d + 0.5384572 C_{t-1} \\
 \quad (8224.9015) \quad (0.0703958) \quad (0.0934573) \\
 \quad 1.7723623 \quad 7.4251037 \quad 5.7615309
 \end{array}$$

$$R^2 = 0.99$$

$$D.W = 1.944$$

$$\Sigma e^2 = 1.01 \times 10^{10}$$

$$F = 9\,869.37$$

- Se presenta un consumo autónomo, es decir independiente tanto del nivel de ingreso disponible como del consumo del periodo anterior, el cual asciende a 14 mil 577 millones de pesos en promedio, es decir que independientemente de los conceptos anteriores se presenta un consumo natural como consecuencia de la actividad económica.
- Asimismo se observa que existe una relación directa entre el consumo y el ingreso disponible, con una proporción marginal a consumir del 0.52, lo que significa que por cada peso que aumenta el nivel de ingreso disponible producido por una reducción de impuestos, el consumo aumenta en 52 centavos.
- De igual forma, se establece una relación directa entre el consumo rezagado o del periodo anterior, siendo esta del 53.8% (54 centavos), lo que quiere decir que el consumo actual estimado, prácticamente se mantiene igual en relación con los periodos anteriores.
- Cabe destacar que en todo modelo se incluye un factor aleatorio, representado por la variable u_1 que representa errores de medición en las series estadísticas y variables no consideradas por el modelo como pueden ser, psicológicas, políticas, entre otras.
- Por otra parte el estadístico R^2 (coeficiente de determinación o bondad de ajuste) nos indica que en un 99% el comportamiento del Consumo (C_t) está

explicado por las variables del Ingreso Disponible (YD) y del Consumo Rezagado (C_{t-1}), es decir, C_t se aproxima en un 99% al consumo real (C_t) dadas las estadísticas. En la prueba estadística Durbin Watson, cuyo valor ideal es 2, el resultado obtenido es de 1.94, por lo que se considera que no existe autocorrelación. Por último, el estadístico F nos permite afirmar que las variables empleadas son estadísticamente significativas, debido a que el resultado muestra un buen ajuste.

Estimación de la inversión

Una vez estimado el consumo, la variable que se desarrollará es la relacionada con la inversión cuyos resultados se presentan a continuación:

Cabe mencionar que en el estudio del comportamiento económico, una de las variables que incide en todos los niveles de la actividad económica es la demanda de inversión (valor de los bienes y servicios comprados para las empresas), por lo que para efectos del modelo fue necesario estimar dicho concepto.

$$\begin{array}{r}
 \wedge \\
 I_t = 12075 - 259.57011r_t + 0.4278798(Y_t - Y_{t-1}) - 3.2679265I_{t-1} - 3.97084IED \\
 \begin{array}{cccccc}
 (17435.63) & & (233.72) & (0.0539127) & (0.2447682) & (3.213299) \\
 0.6925522 & & -1.11056 & 7.9365317 & 13.3511 & -1.2403726
 \end{array}
 \end{array}$$

$$R^2 = 0.99$$

$$D.W = 2.656$$

$$\Sigma e^2 = 8.53 \times 10^9$$

$$F = 516.7255$$

- En la ecuación anterior se presenta una inversión autónoma, es decir independiente de la tasa de interés, del ingreso por impuestos, de la inversión

extranjera directa y del acelerador de inversión, la cual asciende a 12 mil 075 millones de pesos, consecuencia de la propia actividad económica.

- También se observa que existe una relación inversa respecto a la tasa de interés y se representa por el signo negativo, es decir que a mayor tasa de interés la inversión disminuye y, viceversa, si disminuye la tasa de interés la inversión tiende a subir. En los resultados obtenidos se detecta que por cada punto que aumenta la tasa de interés, la inversión decrece en 2.6%. Asimismo, si la tasa de interés disminuye en un punto, la inversión crece en la misma proporción (2.6%).
- Otro de los resultados obtenidos es la relación directa entre el acelerador de la inversión y la inversión propiamente dicha, la que se representa por $Y_T - Y_{t-1}$. Es decir el acelerador de la inversión mide el cambio en el nivel de inversión como resultado de una modificación en el nivel de ingreso, siendo en este caso del 42.8%, o lo que equivale a que por cada peso que aumente el ingreso, se destinarán a la inversión cerca de 43 centavos.
- Por el lado del ingreso, se observa que cuando el ingreso neto disminuye por un aumento en los impuestos, la inversión del periodo anterior (rezagada) tiene un efecto negativo del 3.2% en relación con el nivel de inversión actual, esto quiere decir que la inversión actual disminuye en relación con el periodo anterior. A su vez cuando el ingreso neto aumenta por una disminución en los impuestos la inversión del periodo presenta un efecto positivo, lo que significa un aumento del 3.2% en la inversión actual respecto al periodo anterior.
- En cuanto a la inversión extranjera directa, se observa que mantiene una relación inversa con respecto a la inversión nacional, lo que significa que por cada peso de aumento en la inversión extranjera directa la inversión disminuye en 4 centavos; por el contrario cuando la inversión extranjera disminuye en un

peso la inversión aumenta 4 centavos. Se infiere que este resultado no es estadísticamente significativo debido al poco impacto que tiene sobre la inversión, además de que en las pruebas de hipótesis este resultado fue rechazado.

Es importante mencionar que la ecuación de la inversión representa la parte medular de todo el modelo, debido a que constituye el detonante de la actividad económica y es el sector donde se pretende incidir.

- Por otra parte el estadístico R^2 (coeficiente de determinación o bondad de ajuste) nos indica que en un 99% el comportamiento de la Inversión (I_t) esta explicado por las variables tasa de interés (r_t), acelerador de la inversión, la inversión rezagada dado un nivel de ingreso neto y la inversión extranjera directa; es decir, el comportamiento de la inversión (I_t) se aproxima en un 99% a la inversión real (I_t). En la prueba estadística Durbin Watson, que como ya se mencionó su valor ideal es 2, en este caso, el resultado obtenido es de 2.6, por lo que no existe autocorrelación. Por ultimo, el estadístico de prueba F nos permite afirmar que las variables empleadas son estadísticamente significativas, debido a que el resultado muestra una bondad de ajuste.
- SIMULACION. La simulación histórica es otra etapa de la construcción del modelo y consiste en contrastar la estimación del modelo con los datos observados lo que permitirá validar la capacidad explicativa del modelo en términos históricos; es decir, ver en que proporción el modelo empleado representa o refleja el comportamiento pasado del sistema económico real. La simulación sobre el periodo histórico constituye, generalmente un punto de referencia necesario para juzgar las propiedades del modelo.

Para desarrollar la simulación histórica del modelo existen varios algoritmos, para este caso se consideró el de Gauss-Seidel, que consiste en resolver un sistema

de ecuaciones en diferencias a partir de una solución inicial, es decir, una solución inicial de prueba (valores previos para las variables endógenas) y efectuar interacciones para obtener las soluciones para las variables endógenas corrigiendo las discrepancias en cada etapa.

Al aplicar la prueba de simulación se presentan dos escenarios, en el primero de ellos se refleja el comportamiento histórico de las variables endógenas con la tasa vigente del 32%, en el segundo, se presentan los resultados obtenidos de las mismas variables con la aplicación de una reducción de 7 puntos porcentuales en la tasa del ISR.

De esta forma se detallan los resultados obtenidos en el primer escenario:

**CUADRO No. 2 SIMULACION HISTORICA DEL MODELO CON
TASA DEL 32% DEL ISR
(MILLONES DE PESOS)**

<i>AÑO</i>	<i>CONSSO</i>	<i>INVERSO</i>	<i>INGRESO</i>	<i>YDO</i>	<i>Yx0</i>
1980					
1981	37,832.6	21,937.3	60,270.0	40,983.6	19,286.4
1982	33,640.5	11,533.8	46,687.6	31,747.6	14,940.0
1983	35,970.5	9,990.9	49,245.1	33,486.7	15,758.4
1984	41,536.6	9,371.3	55,928.8	38,031.6	17,897.2
1985	41,920.7	-4,586.9	44,111.7	29,995.9	14,115.7
1986	44,913.5	-23,328.0	32,425.7	22,049.5	10,376.2
1987	81,179.8	-14,718.5	96,805.4	65,827.6	30,977.7
1988	231,018.7	120,408.0	392,308.9	266,770.1	125,538.9
1989	387,330.0	136,832.5	569,233.4	387,078.7	182,154.7
1990	512,251.9	192,984.2	759,098.6	516,187.1	242,911.6
1991	673,999.4	250,208.9	982,869.4	668,351.2	314,518.2
1992	835,416.4	275,156.6	1,165,781.0	792,731.1	373,049.9
1993	994,816.3	280,967.8	1,365,205.0	928,339.3	436,865.6
1994	1,080,877.0	246,432.6	1,423,072.0	967,689.1	455,383.1
1995	1,357,132.0	391,518.4	1,989,817.0	1,353,076.0	636,741.5
1996	1,706,143.0	598,816.4	2,602,293.0	1,769,559.0	832,733.7
1997	2,218,067.0	807,489.4	3,339,023.0	2,270,535.0	1,068,487.0
1998	2,654,973.0	927,537.4	3,865,695.0	2,628,672.0	1,237,022.0

Una vez aplicada la prueba de simulación, los resultados del segundo escenario, se presentan a continuación:

**CUADRO No. 3 SIMULACION HISTORICA DEL MODELO CON TASA
DEL 25% DEL ISR
(MILLONES DE PESOS)**

AÑO	CONSS1	INVER1	INGRES1	YD1	Yx1
1980					
1981	19,028.1	1,036.2	20,569.4	15,427.0	5,142.3
1982	21,329.8	473.5	23,320.5	17,490.4	5,830.1
1983	26,346.4	1,790.9	31,424.2	23,568.2	7,856.1
1984	34,415.4	2,079.2	41,523.3	31,142.5	10,380.8
1985	50,489.0	3,469.4	60,740.4	45,555.3	15,185.1
1986	66,813.4	3,679.8	81,330.6	60,998.0	20,332.7
1987	129,285.7	30,482.0	190,102.1	142,576.5	47,525.5
1988	268,456.4	119,453.3	428,758.0	321,568.5	107,189.5
1989	418,006.5	129,520.3	592,553.8	444,415.4	148,138.5
1990	556,450.4	181,840.9	792,078.8	594,059.1	198,019.7
1991	730,629.0	233,619.9	1,022,814.0	767,110.7	255,703.6
1992	906,250.9	260,775.6	1,222,132.0	916,598.8	305,532.9
1993	1,056,666.0	271,161.1	1,417,073.0	1,062,805.0	354,268.2
1994	1,196,597.0	263,093.3	1,555,322.0	1,166,492.0	388,830.5
1995	1,445,526.0	411,242.2	2,097,685.0	1,573,264.0	524,421.3
1996	1,866,507.0	594,867.2	2,758,483.0	2,068,863.0	689,620.8
1997	2,404,734.0	788,803.5	3,506,487.0	2,629,865.0	876,621.6
1998	2,907,724.0	941,163.7	4,131,718.0	3,098,788.0	1,032,929.0

Para evaluar la confiabilidad de los datos obtenidos en la simulación histórica existen dos métodos complementarios: el gráfico y el algebraico. El primero consiste en contrastar visualmente la dinámica seguida por las variables observadas con relación a las variables simuladas. Por lo que se refiere al método algebraico el más común es el Coeficiente de desigualdad de Theil (U) y su desagregación es la siguiente:

$$U = \frac{\sqrt{\frac{1}{T} \sum_{i=1}^T (Y_i^o - Y_i^s)^2}}{\sqrt{\frac{1}{T} \sum_{i=1}^T (Y_i^o)^2} + \sqrt{\frac{1}{T} \sum_{i=1}^T (Y_i^s)^2}}$$

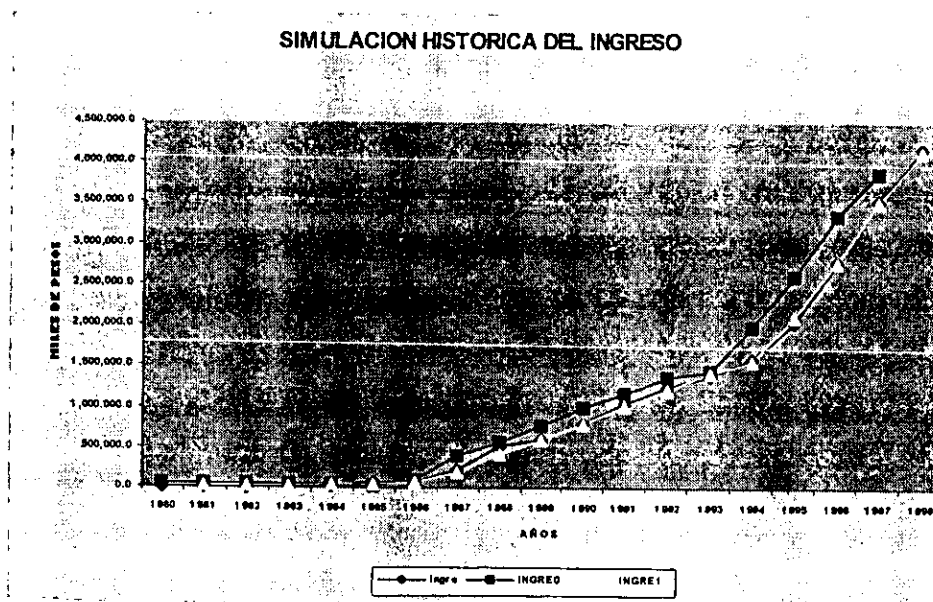
Donde:

Y^o = Variable endógena observada

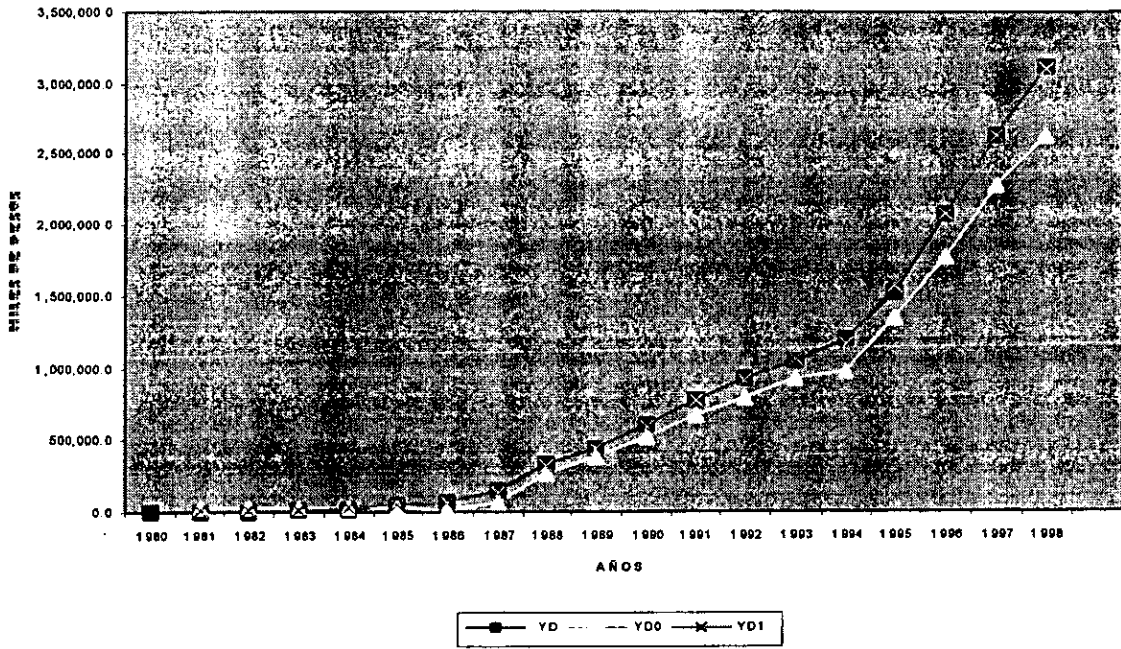
Y^s = Variable endógena simulada

El valor del coeficiente de desigualdad U tenderá a cero a medida que la simulación tanga un mejor ajuste, y crecerá a medida que la simulación se despegue de los valores observados; es decir el Coeficiente de Theil (U), es una medida estandarizada entre cero y uno. Si este coeficiente es igual a cero existe una simulación perfecta y en la medida en que su valor se acerque a uno la calidad de la simulación disminuye.

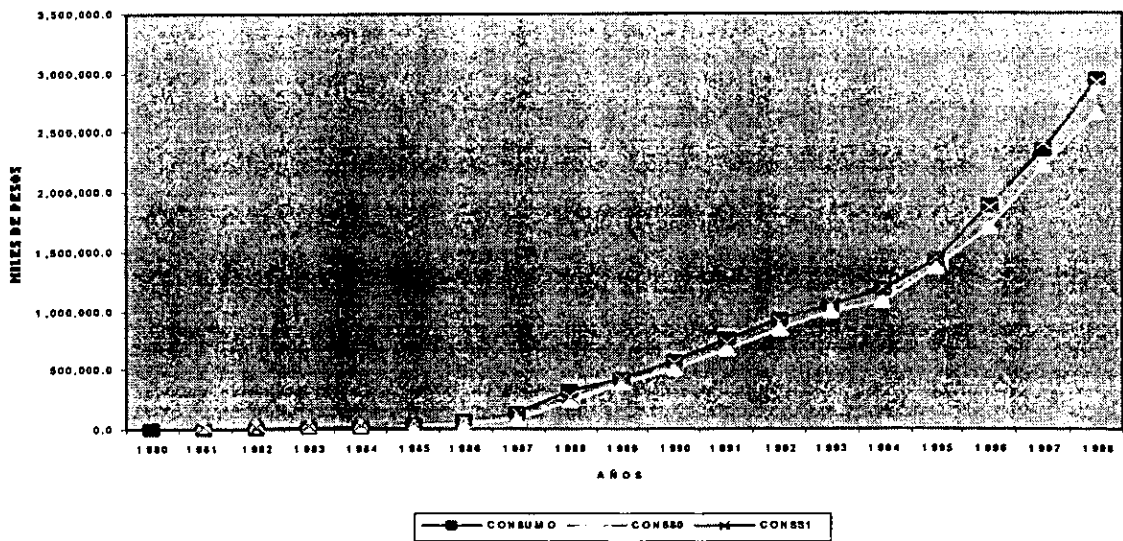
En términos generales se puede afirmar que el modelo presentado reproduce con alta fidelidad la evolución de las principales variables macroeconómicas en un espacio de 18 años (entre 1980 y 1998), y capta satisfactoriamente los puntos de quiebre, es decir, los cambios registrados a lo largo de su tendencia. Ello se puede constatar al aplicar los métodos de evaluación señalados anteriormente y aplicados en las siguientes gráficas:



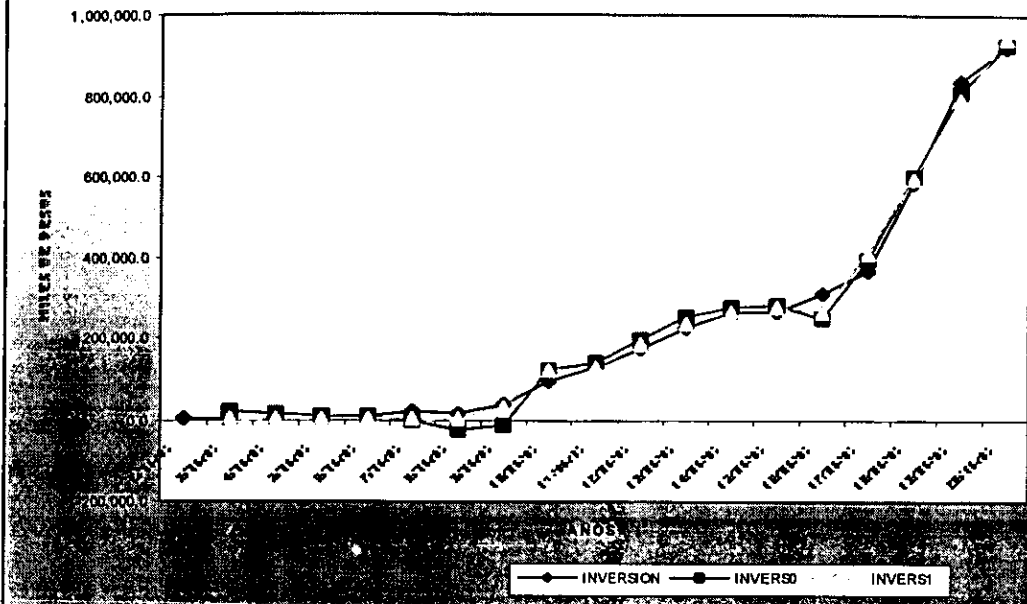
SIMULACION HISTORICA DEL INGRESO DISPONIBLE



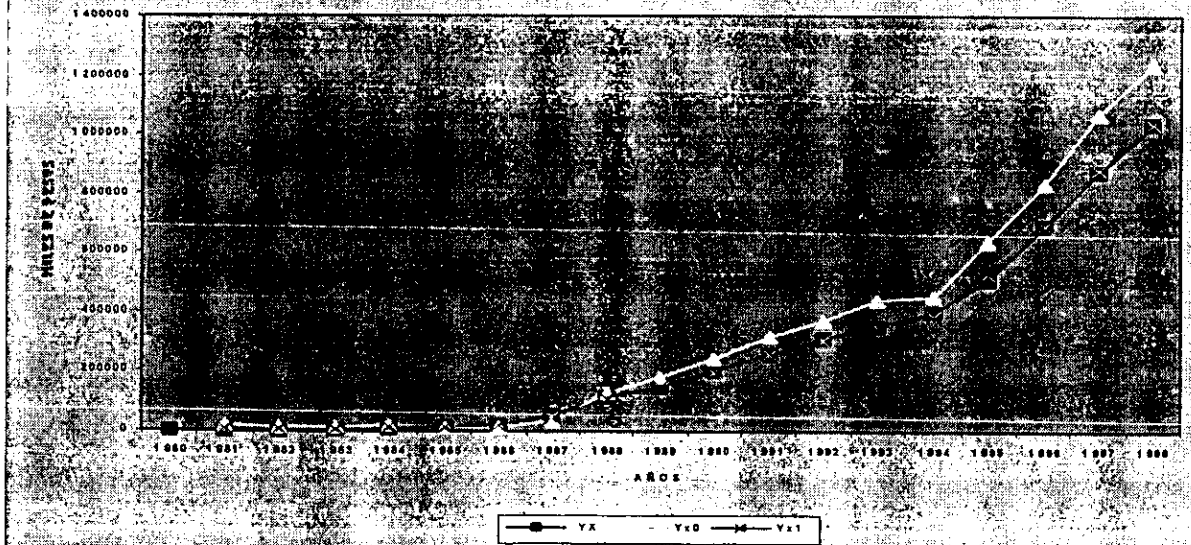
SIMULACION HISTORICA DEL CONSUMO



SIMULACION HISTORICA DE LA INVERSION



SIMULACION HISTORICA DEL INGRESO POR IMPUESTOS



La evaluación algebraica se presenta en el siguiente cuadro que incluye el Coeficiente de Theil:

VARIABLE ENDOGENA	(U) THEIL SIMULACION	(U) THEIL SIMULACION 25
INGRESO	0.03251	0.03160
YD	0.07930	0.07357
CONSUMO	0.04532	0.04348
INVERSION	0.03794	0.03799
Yx	0.09509	0.10497

Como se puede observar, los datos generales presentados en el cuadro anterior tienden a cero, por lo que se puede inferir que hay una alta confiabilidad en los resultados obtenidos.

CONCLUSIONES

En toda elaboración de modelos es necesario establecer los objetivos a demostrar, para lo cual se requiere definir los supuestos de la teoría económica más adecuados al desarrollo del mismo.

En base a lo anterior, el modelo que se desarrolló a lo largo de este capítulo tiene las siguientes características:

- Incorpora algunas de las variables más importantes de la economía mexicana.
- Es dinámico por que existe una interacción entre las variables utilizadas para su construcción. Se partió de supuestos teóricos basados en la síntesis neoclásica y keynesiana.

- La elaboración del modelo se estructuró en 5 fases: especificación, identificación, estimación, simulación y pronóstico.

Los resultados del modelo permiten afirmar que una reducción de 7 puntos porcentuales en el ISR, favorecen en el mediano y largo plazo la actividad económica, debido a que tanto el consumo como la inversión muestran crecimientos significativos.

En cuanto al consumo, las especificaciones funcionales del modelo demuestran que esta variable registra un incremento, tanto a lo largo de la tendencia histórica, como en su proyección. De acuerdo con la teoría económica, una reducción en los impuestos implica necesariamente que los consumidores aumenten su ingreso disponible y con ello, incrementen en un plazo medio su consumo individual.

Cabe señalar que la variable del gasto del gobierno está considerada en el modelo aunque de forma exógena, lo que significa que un cambio (reducción) en la tasa impositiva disminuye los niveles de gasto. Sin embargo, esta reducción en el gasto no afecta en forma general el nivel de consumo.

En relación con la inversión al igual que el consumo mostró un comportamiento favorable, al registrar aumentos tanto en su tendencia histórica, como en su pronóstico. Asimismo, se observa que el ingreso disponible de los inversionistas se ve incrementado, situación que estimula la inversión.

No obstante lo anterior, no se registran cambios significativos en la forma de invertir, lo que significa que los inversionistas no realizarán grandes modificaciones en sus proyectos de inversión.

En el caso de la recaudación de impuestos, si bien es cierto que en su tendencia histórica muestra un decremento (ver cuadro No.3), se observa que en su

pronóstico hasta el año 2005 registra tasas de crecimiento positivas. Esto se explica por el aumento que se observa en el ingreso nacional, lo cual favorece al ingreso disponible y en consecuencia al consumo y la inversión, lo que a su vez genera un círculo virtuoso dado que a mayor ingreso mayor recaudación de impuestos.

ANEXO 1 AL MODELO
COMPARATIVO PIB
(Millones de Pesos)

AÑO	PIB 32%	PIB 25%	DIFERENCIA ABSOLUTA	DIFERENCIA RELATIVA %
1981	60,270.0	20,569.4	(39,700.6)	-65.9
1982	46,687.6	23,320.5	(23,367.1)	-50.0
1983	49,245.1	31,424.2	(17,820.9)	-36.2
1984	55,928.8	41,523.3	(14,405.5)	-25.8
1985	44,111.7	60,740.4	16,628.7	37.7
1986	32,425.7	81,330.6	48,904.9	150.8
1987	96,805.4	190,102.1	93,296.7	96.4
1988	392,308.9	428,758.0	36,449.1	9.3
1989	569,233.4	592,553.8	23,320.4	4.1
1990	759,098.6	792,078.8	32,980.2	4.3
1991	982,869.4	1,022,814.0	39,944.6	4.1
1992	1,165,781.0	1,222,132.0	56,351.0	4.8
1993	1,365,205.0	1,417,073.0	51,868.0	3.8
1994	1,423,072.0	1,555,322.0	132,250.0	9.3
1995	1,989,817.0	2,097,685.0	107,868.0	5.4
1996	2,602,293.0	2,758,483.0	156,190.0	6.0
1997	3,339,023.0	3,506,487.0	167,464.0	5.0
1998	3,865,695.0	4,131,718.0	266,023.0	6.9
1999	4,069,602.3	4,348,590.9	278,988.6	6.9

Proyección elaborada con base en el modelo matemático propuesto en el apartado 4.2

CAPÍTULO V PROPUESTA DE UN MODELO ALTERNATIVO PARA PROPICIAR MEJORES CONDICIONES DE VIDA.

5.1 Estrategia

Como se ha demostrado a lo largo de la presente investigación, **el crecimiento económico, aún siendo dinámico, no necesariamente mejora las condiciones de vida de la mayoría de la población, ni propicia la utilización plena de los recursos físicos, humanos, materiales y financieros disponibles.** Hasta ahora, la política económica ha relegado el enfoque social y con ello se ha impedido cumplir con el objetivo de impulsar mejores niveles de vida y bienestar de la población en general.

Para revertir la tendencia histórica desfavorable de la pobreza, se requiere romper de tajo con las causas estructurales y coyunturales que la propician, por ello es pertinente instrumentar una estrategia que al tiempo de impulsar mejores estadios de desarrollo, favoreciendo los agregados macroeconómicos, también proporcionen los elementos que favorezcan una mejor distribución del ingreso, mayor poder adquisitivo y en general el establecimiento de condiciones para la generación de oportunidades de empleo.

Para elaborar un esquema que permita dar respuesta al cuestionamiento que se formuló en un principio respecto a la posibilidad de diseñar un modelo de desarrollo alternativo que permita superar las deficiencias estructurales existentes y, que al mismo tiempo, promueva un crecimiento económico, impulse una mejor distribución del ingreso y genere elementos que mejoren los niveles de bienestar social, a continuación se presentan un conjunto de estrategias que en mi opinión permitirán establecer las bases de un nuevo esquema de desarrollo económico y social de mediano y largo plazo, más armónico y equilibrado.

Es importante tener en cuenta que la solución de la pobreza en nuestro país, sin importar cuál sea el nivel de ésta y considerando que al menos se tienen 40 millones de pobres, no se dará en el corto plazo, se estima que en el mejor de los escenarios ésta tarde en resolverse aproximadamente 20 años, por lo que será necesario la suma de voluntades y esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y de los distintos sectores sociales.

Considero que las estrategias para atender a la pobreza deben orientarse hacia tres aspectos básicos: el primero, se refiere a la implementación de un modelo para mejorar la distribución del ingreso en México, consiste en la conformación y puesta en marcha de una política fiscal integral que se constituya en la base para lograr una mejor distribución del ingreso; reactivar el mercado local en el mediano y largo plazo, al tiempo de impulsar el equilibrio de las variables macroeconómicas como la inflación, las tasas de interés y el déficit público, entre otras.

La segunda, se refiere a la definición de un nuevo marco jurídico-administrativo del Gobierno Federal que mejore la ejecución de los recursos destinados al gasto social. Contempla cambios en aspectos administrativos y jurídicos, en la visión programática pública, en el replanteamiento de los programas institucionales actuales de tal forma que garanticen la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos para el desarrollo social, entre otros.

Por último, la tercer estrategia tiene como propósito la promoción e instrumentación de un Compromiso Nacional para impulsar un desarrollo económico que aliente el bienestar social. Las acciones contenidas en esta estrategia buscan incorporar a todos los actores de la sociedad mexicana interesados en mejorar el nivel de vida de la mayoría de la población, contribuyendo y conjuntando esfuerzos en el cumplimiento de este objetivo.

En cada estrategia se establece el cumplimiento de objetivos conformados por un número importante de líneas de acción, las cuales se detallan a continuación y su desarrollo se presentará posteriormente:

1. Implementación de un modelo para mejorar la distribución del ingreso en México.

- a) La implementación de un Sistema Tributario.
- b) Política de Gasto Público congruente con el crecimiento económico.
- c) Mejorar el nivel de los salarios e ingresos de la población
- d) Mantener bajo control el proceso inflacionario

2. Constitución de un nuevo ordenamiento jurídico administrativo para la ejecución de recursos destinados al gasto social.-

- a) Constitución de un Ramo General de Desarrollo Humano y Productivo que aglutine los recursos destinados al Superación de la Pobreza y regule las acciones amplias en materia social del Gobierno Federal.
- b) Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- c) Propuesta de Ley para el Desarrollo Humano y Productivo.
- d) Criterios para la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- e) Propuesta de modificaciones al Reglamento Interior de la SEDESOL.
- f) Constitución de un Consejo Nacional de Desarrollo Humano
- g) Redefinición de una Nueva Estructura Programática
- h) Atribuciones, estructura y funciones de la Unidad de Presupuestación y Política de Gasto para el Desarrollo Humano y Productivo.

3. Promoción y puesta en marcha del Compromiso Nacional para el impulso de un desarrollo económico que aliente el bienestar.-

- a) Suscripción de un compromiso nacional entre los sectores público, social y privado para mejorar la distribución del ingreso, potenciar el gasto social e incrementar los salarios.
- b) Suscripción de Acuerdos de Coordinación y Colaboración intersectorial.
- c) Modificación de los Convenios de Desarrollo Social

ESTRATEGIAS DEL MODELO

ESTRATEGIAS

I Implementación de un Modelo para mejorar la Distribución del Ingreso en México.

II Constitución de un nuevo ordenamiento Jurídico-Administrativo para la operación de los recursos destinados al Gasto Social.

III Promoción y puesta en marcha del Compromiso Nacional para el impulso de un Desarrollo Económico que Aliente el Bienestar.

LINEAS DE ACCIÓN

- Implementación de un Sistema Tributario que aliente el crecimiento económico.
- Política de Gasto Público congruente con el Crecimiento Económico.
- Mejorar el nivel de Salarios e Ingresos de la Población.
- Mantener bajo control el Proceso Inflacionario.

- Constitución de un Ramo General de Desarrollo Humano y Productivo que aglutine los recursos destinados a la Superación de la Pobreza y regule las acciones Amplias en materia social del Gobierno Federal.
- Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Propuesta de Ley para el Desarrollo Humano y Productivo
- Criterios para la formulación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal.
- Propuesta de Modificaciones al Reglamento Interior de la SEDESOL.
- Constitución de un Consejo Nacional de Desarrollo Humano
- Redefinición de una Nueva Estructura Programática.
- Atribuciones, estructura y funciones de la Unidad de Presupuestación y Política de Gasto para el Desarrollo Humano y Productivo.

- Suscripción de un Compromiso Nacional entre los Sectores Público, Social y Privado para mejorar la Distribución del Ingreso, potenciar el Gasto Social e incrementar los Salarios.
- Suscripción de Acuerdos de Coordinación y colaboración intersectorial.
- Modificación de los Convenios de Desarrollo Social.

5.2 Estrategias del Modelo

5.2.1 Implementación de un Modelo para mejorar la Distribución del Ingreso en México (Primera Estrategia).

5.2.1.1 Implementación de un Sistema Tributario que aliente el Crecimiento Económico.

Con el propósito de fortalecer los ingresos del Gobierno Federal de tal forma que permitan financiar el gasto público, que promueva un mayor crecimiento económico y atienda las necesidades sociales, **es necesario implementar una reforma fiscal que amplíe la base gravable, que incorpore al sector informal al pago de impuestos, combata la elusión y evasión fiscal y simplifique los procedimientos administrativos para el pago de impuestos.**

Esta propuesta parte del supuesto de que mediante la disminución de siete puntos porcentuales en el ISR se logrará cumplir con los objetivos anteriores y establecer un nuevo orden tributario, que fortalecería la capacidad recaudatoria del Gobierno Federal.

Para demostrar lo anterior y derivado del modelo contenido en el apartado 4.2, se elaboró una proyección del ISR considerando que a partir del 2002 se instrumentaría una reducción de tasas. En ella se puede observar (cuadro 5A) que en los primeros cuatro años de aplicación del mismo, la recaudación tiende a bajar, pero a partir del quinto se recupera significativamente al registrar un 24% de incremento anual. Del sexto año en adelante, la recaudación muestra una tendencia positiva, con crecimientos superiores al 30% anuales.

(CUADRO 5 A)
COMPARATIVO DE RECAUDACIÓN DEL ISR A DIFERENTES TASAS
(Millones de Pesos)

AÑOS	ISR 32%	ISR 25%	DIFERENCIA ABSOLUTA	DIFERENCIA RELATIVA %
2000	232,772.7	232,772.7	0.0	0.0
2001	272,967.7	272,967.7	0.0	0.0
2002	337,661.0	314,024.7	-23,636.3	-7.0
2003	446,050.2	400,999.1	-45,051.1	-10.1
2004	513,849.9	503,059.1	-10,790.8	-2.1
2005	1,027,699.7	1,007,145.7	-20,554.0	-2.0
2006	1,037,976.7	1,291,243.0	253,266.3	24.4
2007	1,428,255.9	1,571,081.5	142,825.6	10.0
2008	1,985,275.7	2,223,508.8	238,233.1	12.0
2009	2,489,535.7	2,614,012.0	124,476.3	5.0
2010	2,711,104.4	2,744,712.6	33,608.2	1.2
2011	2,971,916.3	3,298,827.1	326,910.8	11.0
2012	3,243,198.0	4,410,749.3	1,167,551.3	36.0
2013	3,520,807.5	4,721,402.8	1,200,595.3	34.1
2014	3,802,394.5	5,072,394.3	1,269,999.8	33.4
2015	4,086,566.9	5,463,739.9	1,377,173.0	33.7
2016	4,372,469.3	5,876,598.7	1,504,129.4	34.4
2017	4,659,558.8	6,346,319.1	1,686,760.3	36.2
2018	4,947,481.5	6,901,736.7	1,954,255.2	39.5

FUENTE: Proyección elaborada con base en las tendencias del modelo matemático presentado en el apartado 4.2.

Es importante señalar que la estimación no considera los efectos de una ampliación en la base gravable, ni ingresos adicionales por combate a la evasión fiscal, lo que significa que si la propuesta de reducción de tasas se acompaña con una estrategia de fomento a la cultura del pago de impuestos, los niveles de recaudación pudieran ser mayores. Cabe señalar, que para las personas físicas que perciben menos de tres mil pesos mensuales se mantiene el crédito al salario.

Por otra parte, respecto al ingreso familiar, en el cuadro 5B se puede observar que una reducción de tasas en el ISR incrementa el ingreso disponible, pues el ingreso promedio neto pasa de 6 mil 496 pesos a 7 mil 165, lo que significa un incremento de 668 pesos mensuales que representan un 10% más en su ingreso familiar. Esto puede parecer poco, pero es significativo aunado al desarrollo de una cultura del ahorro y creación de pequeñas microempresas. Para las familias con ingresos

inferiores a 3 mil pesos mensuales prácticamente no representa ninguna ventaja la citada reforma. Sin embargo, este sector se verá a la larga ampliamente beneficiado con programas sociales que fortalecerán su capacidad productiva y de desarrollo, que se financiarán parcialmente con los recursos obtenidos a mediano y largo plazo.

También se observa que los deciles de población más altos son los más beneficiados. Por ello, es importante que este sector de la población (décil X) destine los recursos liberados del pago de impuestos a incrementar el ahorro interno, a la formación de capital fijo, a la reinversión de utilidades para la ampliación de la planta productiva y a la creación de nuevas empresas. Para las personas físicas, la reducción de la carga fiscal en siete puntos porcentuales en el ISR aumenta su ingreso disponible, contribuyendo a elevar su poder de compra o promover su capacidad de ahorro.

(CUADRO 5 B)
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR POR DECILES
(Pesos del 2000)

DECIL DE INGRESO	FAMILIAS	INGRESO MEDIO MENSUAL	INGRESO PROM. NETO TASA ISR 32%	INGRESO PROM. NETO TASA ISR 25%	VAR. EN EL ING. FAM
I	2,216,015	546.18	Exento	Exento	
II	2,216,662	1,241.84	Exento	Exento	
III	2,215,848	1,800.04	Exento	Exento	
IV	2,215,104	2,397.79	Exento	Exento	
V	2,216,241	3,034.57	Exento	Exento	
VI	2,214,730	3,811.30	2,591.68	2,858.48	266.79
VII	2,218,747	4,875.83	3,315.56	3,656.87	341.31
VIII	2,216,778	6,472.52	4,401.31	4,854.39	453.08
IX	2,216,206	9,281.39	6,311.35	6,961.04	649.70
X	2,217,237	23,327.30	15,862.56	17,495.48	1,632.91
TOTAL / PROM	22,163,568	5,678.88	6,496.49	7,165.25	668.76

FUENTE: Cuadro elaborado con datos de la Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares 1998 publicada por el INEGI.

Esta propuesta de reforma fiscal integral no considera el incremento en los impuestos, de manera especial, los relacionados al consumo, debido a que dan un trato igual a la sociedad en su conjunto sin considerar el nivel de ingreso, lo que propicia inequidad y regresividad en su pago. Por lo anterior, solamente se proponen modificaciones en el ISR estableciendo una progresividad, al pagar más quien más tiene; pero en esta área merece ser considerado el sistema suizo de gravar el consumo, sobre todo el suntuario.

Se trata de fortalecer el poder adquisitivo de la población, de facilitar la creación de empresas, de impulsar el desarrollo productivo, de generar una cultura del pago de impuestos, de aumentar la capacidad del gasto para la ampliación de la infraestructura y de los servicios públicos y financiar el desarrollo social y regional del país, entre otros. Aparentemente lo observado hasta aquí daría la impresión de que este modelo tendería a desarticular la inversión, sin embargo ocurre todo lo contrario, lo cual se demuestra en el siguiente apartado.

Con el propósito de compensar la captación del ISR en los primeros cuatro años de aplicación del modelo, se deben instrumentar medidas para generar recursos adicionales. Para ello se propone la incorporación del sector informal al pago de impuestos, combatir la elusión y evasión fiscal y simplificar los procedimientos administrativos para su pago.

5.2.1.2 Política de Gasto Social congruente con el Crecimiento Económico

La propuesta de la reducción de tasas en el ISR como se observó, además de potenciar la recaudación federal y de generar mayores recursos para el gasto público, propicia el fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores, empleados y clase media en general, pues se incrementa el ingreso disponible de estos sectores. Con esta medida se favorece una mejor distribución del ingreso,

ya que por un lado se incrementa el poder adquisitivo de la población en general, y por el otro, se pretende captar mayores recursos cuyo objetivo será atender las demandas de la población en condiciones de pobreza.

Actualmente el gasto social representa el 9.6% del PIB, cuando el promedio en América Latina es del 10.5%. Es de interés lograr que el gasto social de México alcance como mínimo el 12%, para ello se propone que entre el año 2002 y el 2005 el gasto social se mantenga en el 9.6%, pero a partir del quinto año se canalice una mayor cantidad de recursos para que entre el 2006 y el 2010 se alcancen niveles del 12% tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

(CUADRO 5 C)
GASTO SOCIAL RESPECTO AL PIB
(Millones de Pesos)

Año	PIB A Precios Corrientes 25 %	Gasto Social	Proporción %
2000	5,496,800.0	527,692.8	9.6
2001	6,133,100.0	588,777.6	9.6
2002	6,439,755.0	618,216.5	9.6
2003	6,761,742.7	649,127.3	9.6
2004	6,964,594.5	668,601.1	9.6
2005	7,312,824.2	702,031.1	9.6
2006	7,810,096.2	781,009.6	10.0
2007	8,341,182.8	917,530.1	11.0
2008	8,908,383.2	979,922.2	11.0
2009	9,514,153.3	1,141,698.4	12.0
2010	10,161,115.7	1,219,333.9	12.0
2011	10,852,071.6	1,410,769.3	13.0
2012	11,590,012.4	1,506,701.6	13.0
2013	12,378,133.2	1,609,157.3	13.0
2014	13,219,846.3	1,784,679.3	13.5
2015	13,880,838.6	1,873,913.2	13.5
2016	14,824,735.6	2,075,463.0	14.0
2017	15,832,817.7	2,216,594.5	14.0
2018	16,909,449.3	2,367,322.9	14.0

NOTA: La proyección del PIB se efectuó con base en la tendencia registrada en el modelo matemático propuesto en el apartado 4.2.

A partir del año 2011, se podrá incrementar en un punto porcentual del PIB hasta llegar en el 2018 al 14%. No obstante, que esta asignación es conservadora en función de los recursos adicionales que se generarán con el incremento en la recaudación de los impuestos al consumo como el IVA y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), se debe considerar la posibilidad de que si el crecimiento económico es mayor a lo esperado, el porcentaje de asignación ideal fuese mayor, para igualarlo al 32% que registran los países de la OCDE.

Este incremento en el gasto social permitirá ampliar la cobertura y el universo de beneficiarios, promoverá un desarrollo regional más equilibrado atenuando las desigualdades regionales que actualmente subsisten, además favorecerá la inversión pública en proyectos de beneficio social de largo alcance. Asimismo, permitirá la instrumentación de proyectos productivos que ofrezcan alternativas de ocupación e ingreso e incorporen a la población al mercado de trabajo. Hasta aquí queda claro cual sería la intención respecto al monto del PIB que debe destinarse al gasto social.

Sin embargo, la pregunta a responder sería: ¿si tenemos una disminución de la recaudación en el ISR en los primeros cuatro años, es posible mantener el 9.6% del PIB para destinarlo al gasto social y en consecuencia, bajo los supuestos previos señalados, mantener la tendencia de este gasto hasta llegar al 14% del PIB.? Para demostrar lo anterior, a continuación se presenta un análisis sobre el impacto que tendría gasto social motivado por los cambios en el ISR.

El modelo de reforma fiscal que presenta la proyección del PIB, considera los efectos de una reducción de tasas del 32% al 25% en el impuesto sobre la renta. Como se pudo observar en la proyección del PIB derivada del modelo, una reducción de siete puntos porcentuales en la tasa impositiva genera en el corto plazo una caída del Producto Interno Bruto. (Ver cuadro 5 D de este apartado).

(CUADRO 5 D)
COMPARATIVO PIB 2000-2018
(Millones de Pesos)

Año	PIB A Precios Corrientes 32%	PIB A Precios Corrientes 25%	DIFERENCIA ABSOLUTA
2000	5,496,800.0	5,496,800.0	0.0
2001	6,133,100.0	6,133,100.0	0.0
2002	6,419,729.4	6,439,755.0	20,025.6
2003	6,724,795.0	6,761,742.7	36,947.7
2004	7,043,888.0	6,964,594.5	-79,293.5
2005	7,373,782.1	7,312,824.2	-60,957.9
2006	7,712,084.5	7,810,096.2	98,011.7
2007	8,056,998.6	8,341,182.8	284,184.2
2008	8,407,159.9	8,908,383.2	501,223.3
2009	8,761,521.7	9,514,153.3	752,631.6
2010	9,119,272.9	10,161,115.7	1,041,842.8
2011	9,479,779.2	10,852,071.6	1,372,292.4
2012	9,842,540.8	11,590,012.4	1,747,471.6
2013	10,207,160.5	12,378,133.2	2,170,972.7
2014	10,573,320.2	13,219,846.3	2,646,526.1
2015	10,940,763.7	13,880,838.6	2,940,074.9
2016	11,309,283.2	14,824,735.6	3,515,452.4
2017	11,678,709.0	15,832,817.7	4,154,108.7
2018	12,048,902.0	16,909,449.3	4,860,547.3

NOTA: Cuadro elaborado con base en el comportamiento del modelo propuesto.

Las cifras anteriores reflejan que en los primeros años el PIB prácticamente mantiene su mismo nivel, al registrar un incremento de 20 y 37 mil millones de pesos entre el 2002 y el 2003. En los dos años siguientes se presenta una leve caída de 79 y 61 mil millones de pesos, que en promedio representan una reducción del 1% anual. A partir del año 2006 se muestra una tendencia a la alza,

al pasar del 1.3% de incremento anual al 40.3% en el 2018, lo que significa un crecimiento promedio de 19%.

Este comportamiento no es fortuito, obedece a los efectos que se producen en el mediano y largo plazo, a la incorporación gradual y permanente del crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como a la ampliación del capital fijo y al fortalecimiento de la gran industria.

Una aportación del modelo es que permitirá establecer políticas de desarrollo social de largo plazo, garantizando niveles mínimos en la asignación de recursos y evitando con ello recortes presupuestales que en épocas de crisis suelen presentarse y que afectan fundamentalmente a este concepto de gasto. Adicionalmente esta reforma permitirá el equilibrio en las finanzas públicas y estará en posibilidad de ampliar los niveles de gasto de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país. De instrumentarse esta propuesta a partir del año 2002, los recursos que se destinarían al gasto social deberán mantener un proporción del 9.6% del PIB, en virtud de que en los primeros cuatro años de operación del mismo no se registrará un crecimiento significativo del ingreso nacional y menos aún de la recaudación fiscal.

El deseo de incrementar el gasto social del 9.6% al 14% en el 2018 es viable, sin embargo para determinar su factibilidad a continuación se presenta un cuadro en donde se identifica el déficit público para cubrir el nivel de gasto social deseado, una vez disminuida la tasa del ISR en siete puntos porcentuales. En este cuadro se demuestra que solamente durante los primeros cuatro años de aplicación del modelo, se requerirán de medidas adicionales para cubrir el impacto que generará la aplicación de esta reforma fiscal, siendo esencial una cuidadosa política de equilibrio para preservar el ahorro y la formación de capital de inversión que permita afianzar un crecimiento económico subsiguiente.

(CUADRO 5 E)
REQUERIMIENTOS FINANCIEROS PARA CUBRIR EL IMPACTO DE LA REFORMA
FISCAL
(Millones de Pesos)

Año	Gasto Social 9.6% PIB ^{1/} 1	Propuesta Gasto Social ^{2/} 2	Impacto en el Gasto 3 (2-1)	Captación Adicional ISR ^{3/} 4	Déficit o Superávit 5 (4-3)	Esquema de Financiamiento 6 ^{4/}
2000	527,692.8	527,692.8	0.0	0.0	0.0	0.0
2001	588,777.6	588,777.6	0.0	0.0	0.0	0.0
2002	616,294.0	618,216.5	1,922.5	-23,636.3	25,558.8	35,800.0
2003	645,580.3	649,127.3	3,547.0	-45,051.1	48,598.1	39,380.0
2004	676,213.2	668,601.1	-7,612.2	-10,790.8	18,403.0	41,349.0
2005	707,883.1	702,031.1	-5,852.0	-20,554.0	26,405.9	43,416.5
2006	771,208.5	781,009.6	9,801.2	253,266.3	-243,465.2	45,587.3
2007	886,269.8	917,530.1	31,260.3	142,825.6	-111,565.3	47,866.6
2008	924,787.6	979,922.2	55,134.6	238,233.1	-183,098.6	50,260.0
2009	1,051,382.6	1,141,698.4	90,315.8	248,953.6	-158,637.8	52,773.0
2010	1,094,312.7	1,219,333.9	125,021.1	243,999.4	-118,978.3	55,411.6
2011	1,232,371.3	1,410,769.3	178,398.0	326,910.8	-148,512.8	58,182.2
2012	1,279,530.3	1,506,701.6	227,171.3	1,167,551.3	-940,380.0	61,091.3
2013	1,326,930.9	1,609,157.3	282,226.5	1,200,595.3	-918,368.8	64,145.9
2014	1,427,398.2	1,784,679.3	357,281.0	1,269,999.8	-912,718.7	67,353.2
2015	1,477,003.1	1,873,913.2	396,910.1	1,377,173.0	-980,262.8	70,720.8
2016	1,583,299.6	2,075,463.0	492,163.3	1,504,129.4	-1,011,966.1	74,256.9
2017	1,635,019.3	2,216,594.5	581,575.2	1,686,760.3	-1,105,185.1	77,969.7
2018	1,686,846.3	2,367,322.9	680,476.6	1,954,255.2	-1,273,778.6	81,868.2

1_/ Este gasto corresponde al 9.6% del PIB con una tasa del 32% en el ISR.

2_/ Propuesta de gasto social considerando una tasa del 25% del ISR en el PIB y una tendencia del 9.6% en el 2002 al 14% en el 2018.

3_/ La diferencia del ISR del 32% al 25%.

4_/ Ingresos adicionales por la incorporación del sector informal a una tasa del 5% y hasta llegar al 25%.

En los datos arriba presentados se detecta que en el año 2002 el gasto social registra un incremento cercano a los 1, 922 mil millones de pesos, monto que sumado a la caída en la captación del ISR por 23 mil 600 millones refleja una necesidad de financiamiento de 25 mil 558 millones. En el 2003, el costo del impacto en el gasto social es de 3 mil 547 millones de pesos y la caída en el ISR

es de 45 mil 051 millones, por lo que el total a financiar sería de 48 mil 598.1 millones de pesos. En los años siguientes el monto a cubrir sería de 18 mil 403 millones y 26 mil 405.9 millones.

Para compensar los requerimientos de los primeros cuatro años, se propone un esquema de financiamiento que considera la obtención ingresos adicionales a través de tres aspectos:

1. Incorporar al sector informal al pago de impuestos
2. Combatir la evasión
3. Aplicar una tasa en el ISR del 5% anual, para ampliar el número de contribuyentes del pequeño comercio.

Según estimaciones de SHCP el valor del sector informal asciende a cerca del 0.02% del PIB,⁸¹ que significan aproximadamente 2 mil millones de pesos. La evasión fiscal de acuerdo con la citada dependencia equivalen a dos puntos porcentuales del PIB. De llevar a cabo reformas en el año 2002 para atenuar este fenómeno, se estima que los ingresos provenientes por este concepto ascenderían en el primer año al 0.5% del PIB. Esto quiere decir que se tendrían recursos por 32 mil 200 millones de pesos, sólo en ese primer año. Sin embargo, esta suma es pequeña en relación con los objetivos y potencial de este proyecto.

Adicionalmente, se propone establecer una tasa general del 5% anual para el pago del ISR que incorpore al mayor número de contribuyentes posible provenientes del pequeño comercio. Dicho porcentaje se incrementaría anualmente en la misma proporción hasta alcanzar en cinco años la tasa general del 25% propuesta en esta investigación. Estos ingresos representarían en el primer año un monto aproximado de 1,600 millones de pesos.

⁸¹ Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público. SHCP.

Al sumar los recursos provenientes del combate a la evasión, con los generados por la incorporación del sector informal y los obtenidos por el establecimiento de una tasa del 5%, se obtienen ingresos adicionales por 35 mil 800 millones de pesos.

(CUADRO 5 F)
ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

CONCEPTO	MONTO (Miles de Millones de Pesos)
Ingresos provenientes de la incorporación del sector informal	2.0
Ingresos obtenidos por la aplicación de la tasa del 5% anual.	1.6
Ingresos provenientes por combate a la evasión fiscal	32.2
TOTAL DE RECURSOS ADICIONALES	35.8

Con estas acciones se pretende obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades de financiamiento derivadas de la aplicación del modelo. Cabe señalar que este esquema permitiría cubrir la totalidad de los déficits; sin embargo, en el 2003 se presentará un faltante de 9 mil 210 millones de pesos, los cuales podrían ser cubiertos con el remanente generado en el año 2002 por 10 mil 241 millones de pesos (Ver cuadro Requerimientos Financieros)

A lo largo de este análisis se ha demostrado que el proyecto de reducción de tasas es autofinanciable, ya que independientemente del comportamiento del PIB se pueden obtener recursos por la captación de un mayor nivel en la recaudación del ISR, ya sea a través de aumentar el número de contribuyentes o de ampliar la base gravable, y de la incorporación del sector informal de la economía, como complemento.

Los recursos adicionales deberán destinarse en su totalidad al gasto social, para que éste cumpla con su función redistributiva e impulse mejores niveles de vida de la población en general y atienda de manera particular a los grupos que se

encuentran en extrema pobreza. A partir del año 2006 deberá existir un compromiso público para que la nueva administración mantenga los niveles de asignación al gasto social. De ahí la importancia de establecer un compromiso nacional que impulse el desarrollo económico y aliente el bienestar social.

La propuesta de asignar la totalidad de los recursos adicionales al gasto social, obedece a la necesidad de atender las crecientes demandas de la población que vive en condiciones de pobreza, así como de impulsar una nueva política social con un enfoque redistributivo del ingreso y de fomento a la capacitación para el empleo y el autoempleo y para la formación de microempresas y cooperativas compuestas por ellas.

El reto es impulsar el desarrollo humano para que las personas mejoren sus capacidades básicas y al mismo tiempo fomenten su potencial productivo, que les permita acceder a mejores niveles de vida e incorporarse al mercado laboral en condiciones de competitividad y eficiencia.

Se sugiere que por ningún motivo estos recursos se canalicen al gasto no programable, fundamentalmente al pago del servicio de la deuda⁸², de los PIDIRIEGAS, del rescate carretero y/o ningún otro concepto (IPAB, FOBAPROA, u otro)⁸³ cuyo objetivo sea cubrir erogaciones destinadas a subsanar deficiencias del sector privado, debido a que en los últimos años estos costos han repercutido en reducciones en la capacidad de desarrollo y en el gasto social.

Situación que ha afectado a la población en general, pero fundamentalmente a las clases medias y marginadas, se trata de establecer mecanismos que realmente se traduzcan en un desarrollo más equilibrado y armónico en

⁸² Negociable

⁸³ No negociables y que deban cancelarse

cuanto a la distribución del ingreso, al desarrollo regional y al desarrollo humano.

Cabe señalar, que ante un escenario de profundización de la crisis económica, ocasionada por una recesión acentuada en los Estados Unidos de América, este esquema de financiamiento deberá acompañarse de las siguientes medidas:

1.- Reducción del gasto no programable del gobierno federal, principalmente en los rubros de:

- Costo financiero de la deuda
- Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

En el primer caso, se realizaría un ajuste de 26 mil millones de pesos, al pasar de 136 mil millones de pesos en su asignación en el presupuesto del 2002 a 110 mil millones de pesos. Lo anterior debido a que se prevé una reducción de tasas a nivel internacional, según Alan Grespan en enero del 2002 las tasas podrían ubicarse en el 2% anual. A nivel interno se estima que la tasa de interés promedio baje del 9.6% en el 2001 al 7.6% en el 2002 (Proyecto de Presupuesto de Egresos del 2002).

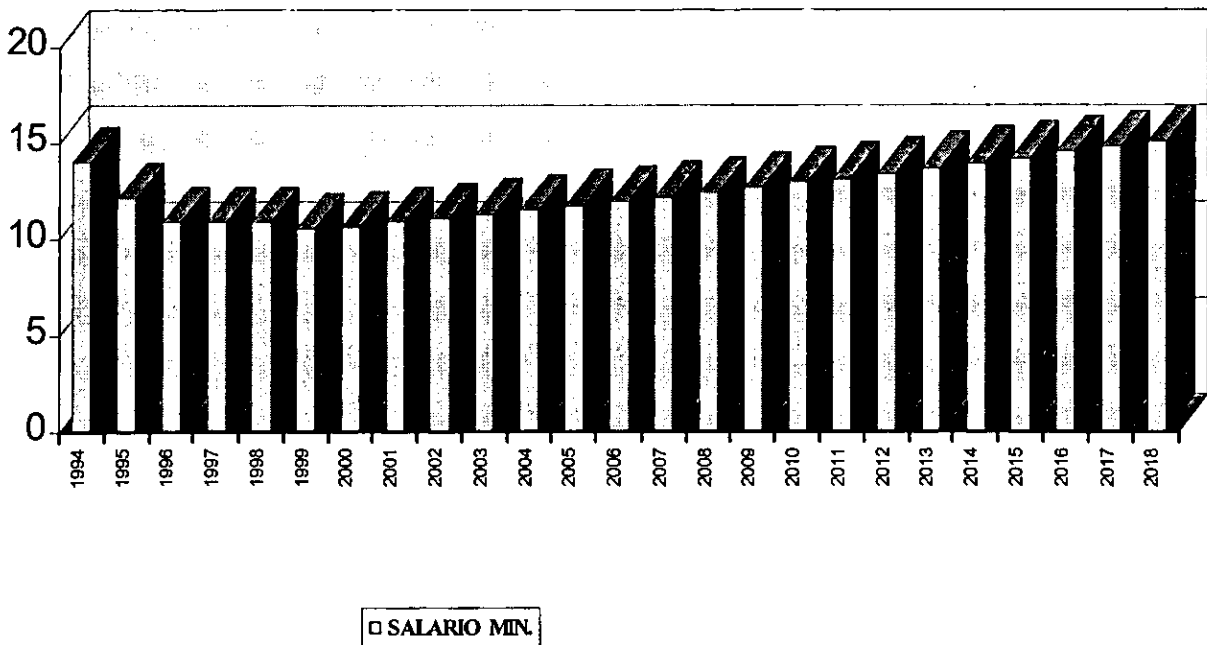
En el segundo caso, se realizaría una reducción de 10 mil millones de pesos, quedando su asignación en 35 mil millones de pesos. Se obligaría al IPAB a tener una mayor recuperación de los activos y a un incremento en las cuotas bancarias para recuperar los recursos que dejaron de percibir.

2.- Asimismo, deberá evitarse el apoyo o rescate a otros sectores productivos, como por ejemplo los ingenios azucareros, las constructoras y las compañías de aviación.

5.2.1.3 Mejorar el nivel de Salarios e Ingresos de la Población

En virtud de que los salarios mínimos en los últimos 20 años han perdido cerca del 70% de su valor, se propone establecer un consenso entre los factores de la producción para que los salarios mínimos se incrementen en por lo menos dos puntos porcentuales por arriba de la inflación en los próximos 10 años. Además, de que los salarios contractuales deben establecerse en función de la productividad de las empresas, lo que propiciará aumentos salariales muy por arriba del mínimo. Con esta medida se busca igualar el poder adquisitivo al de 1994.

**PROYECCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO
(1994-2018)
(Porcentajes)**

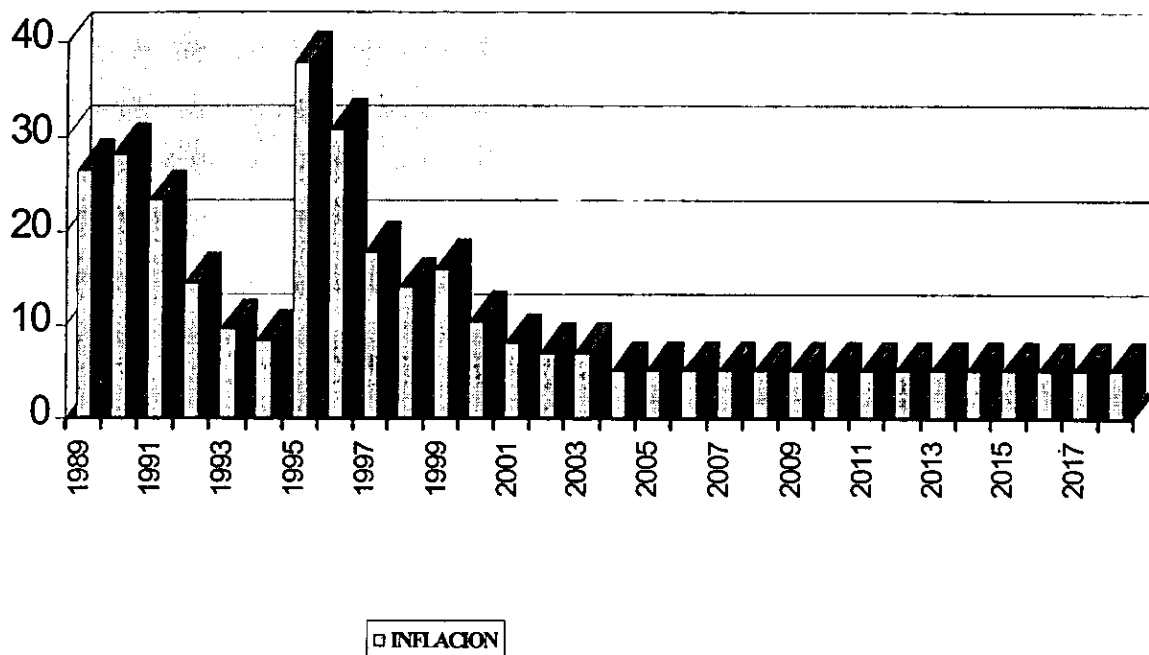


FUENTE: Cifras estimadas con base en información de la Comisión de Salarios Mínimos.

Con el propósito de enfrentar eficientemente los nuevos retos que demanda el mercado de trabajo nacional, se propone fomentar el desarrollo de los recursos humanos, así como la capacitación de los trabajadores desempleados. Baste señalar que la reducción del ISR contribuirá de manera importante a este objetivo.

5.2.1.4 Mantener bajo control el Proceso Inflacionario

El modelo que se propone parte del supuesto de que el equilibrio macroeconómico se mantendrá en los próximos años, que la inflación estará controlada y con franca tendencia a la baja, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica:



1_ / Cifras estimadas para 1999, en base a los pronósticos del Banco de México.

2_ / Cifras estimadas con base en los Criterios Generales de Política Económica de SHCP para el año 2000.

FUENTE: Informe Anual de Banco de México 1997; Criterios Generales de Política Económica 1999 y 2000 e Informes de SHCP.

Para lograr lo anterior se requiere mantener el equilibrio en las finanzas públicas, fortalecer la autonomía del Banco de México para controlar la expansión de la base monetaria, vigilar el comportamiento de la cuenta corriente y de la balanza de pagos, y finalmente mantener el tipo de cambio en flotación para evitar ataques especulativos contra la moneda. **La importancia de la estabilidad monetaria como condición necesaria para el crecimiento sostenido se reconoce ampliamente. La experiencia de muchos países indica que sólo en un**

entorno de estabilidad monetaria es posible mejorar los niveles de vida de la población.

Todas las medidas que en conjunto se proponen en este trabajo están orientadas a transformar el modelo de desarrollo, evitándose cambios bruscos que pudieran generar estancamiento económico y resultar en conflictos sociales o económicos. Se trata de fortalecer la economía de mercado, de incorporar al país a la globalización con una economía fuerte y sin problemas estructurales, pero también se trata de promover un nuevo esquema de desarrollo social que propicie mejores condiciones de vida para la sociedad en general, y ataque la pobreza en sus causas estructurales.

5.2.2 Constitución de un nuevo Marco Jurídico para el Desarrollo Humano y Productivo. (Segunda Estrategia)

Independientemente de las políticas macroeconómicas propuestas, se requiere realizar reformas legales al marco jurídico que regula el gasto destinado al desarrollo humano y productivo.

Es necesario como una condición sine qua non, para la adopción del modelo planteado, de una serie de reformas jurídicas a diversos ordenamientos. En primer término, se aplicarían modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismas que permitirían reforzar las funciones y atribuciones de la SEDESOL en materia de política de desarrollo social; pero no solamente eso, sino que implicarían de hecho, la incorporación de importantes facultades en materia de desarrollo humano y la posibilidad de ampliar aún más las atribuciones para fomentar un desarrollo productivo.

En un segundo plano, estas reformas también traerían aparejada una iniciativa de “Ley para el Desarrollo Humano y Productivo”, misma que incorporaría nuevas previsiones para establecer un marco tutelar, que permitiera tanto al Ejecutivo Federal y a los gobiernos de las entidades federativas, conjuntar esfuerzos, recursos, acciones y obras en pro del desarrollo humano y productivo regional.

Ante el peso específico que han asumido en los tiempos contemporáneos las decisiones de los Poderes de la Unión, como es el caso del Legislativo, se considera que en esta nueva legislación debe establecer mayores facultades y aportar elementos innovadores, como permitir la coordinación entre las diversas instancias, comisiones u órganos legislativos, para crear los contrapesos necesarios en la adecuada toma de decisiones en materia de desarrollo humano y productivo.

Con el propósito de dotar de obligatoriedad para los tres órdenes de gobierno, la asunción de compromisos específicos para el desarrollo humano y productivo, se prevé que esta iniciativa de “Ley para el Desarrollo Humano y Productivo”, contenga los mecanismos para lograr una la operación conjunta de programas, articular propuestas, definir indicadores de impacto social y sistemas de evaluación, dentro de una concepción integral de desarrollo. De esta manera, el gobierno federal en concordancia con los gobiernos estatales y municipales podrían generar los mecanismos de cooperación, operación conjunta y coordinada para lograr un verdadero equilibrio de acciones, recursos y compromisos al amparo de una sola normatividad en materia de desarrollo humano y productivo.

Esta legislación señalaría los mecanismos de coordinación y colaboración entre dependencias y entidades no solamente de un sólo nivel de gobierno, sino que conjugaría con una mayor amplitud las estrategias y procedimientos para la participación de distintos actores, organismos e instituciones en función de un desarrollo armónico en lo económico y en lo social. Las reformas jurídicas de

referencia, sentarían las bases para el desarrollo económico con impulso social, que aliente el bienestar en vertientes, estrategias y líneas de acción que se involucrarían en un desarrollo integral con énfasis en el aspecto productivo, como se abordará mas adelante.

Por otra parte, se prevé como necesario también impulsar una iniciativa para la aprobación dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la constitución de un Ramo General que tentativamente se denominaría “Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo” (FIDEPRO). Esta medida llevaría a consolidar una serie de modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, y a la necesidad de elaborar un nuevo programa-presupuesto en el que se consideren los recursos del Fondo de Inversión Social dentro del Ramo Desarrollo Humano y productivo.

De esta manera, se contaría con los recursos autorizados por la H. Cámara de Diputados, para que la Secretaría de Desarrollo Social opere el Ramo General y el caudal de recursos autorizados.

5.2.2.1 Constitución de un Ramo General de Desarrollo Humano y Productivo, que aglutine los recursos destinados a la Superación de la Pobreza y regule las acciones amplias en materia Social del Gobierno Federal.

Una propuesta que serviría para reformular el papel del Estado mexicano en las vertientes –amplias y dirigidas- que tradicionalmente ha utilizado para la superación de la pobreza y que se han reseñado en el Plan Nacional de Desarrollo, sería el establecimiento de un nuevo Ramo General denominado “Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo (FIDEPRO)”, que se encargaría del manejo y operación de los recursos de que

disponen las dependencias y entidades del ejecutivo federal en materia de gasto social.

Su instauración significaría el establecimiento de un frente común orientado a apoyar las acciones e iniciativas regionales y locales, en los aspectos concernientes al gasto social y con ello elevar los niveles de vida de la población objetivo. Asimismo comprendería la concertación de esfuerzos conjuntos entre los diferentes niveles de gobierno y de todas las dependencias de la administración pública federal, que de alguna manera realizan acciones y aportan recursos para el desarrollo de los programas sociales.

El Fondo se constituiría sólo para efectos de referencia con la suma de los recursos que actualmente destina el gobierno federal al combate a la pobreza, esto es alrededor de 63.4 mil millones de pesos que en el año 2001, lo que equivale una cantidad correspondiente al 1 % del Producto Interno Bruto, y que para el 2002 significaría una suma de recursos del orden de 64.4 mil millones de pesos. Esto implicaría que la SEDESOL, virtualmente coordinaría todas las acciones del gasto de superación de la pobreza, que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El Ramo General " Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo (FIDEPRO)", financiaría proyectos en los sectores definidos como prioritarios, de conformidad con las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en áreas como educación, salud y alimentación, tradicionalmente atendidas en las acciones amplias. Por otra parte, tendría una focalización de los recursos y se pondría especial énfasis en las acciones productivas dirigidas al superación de la pobreza, sobre todo en regiones y localidades que por su dispersión y situación económica sería preponderante atender.

Una nueva estructura programática se consolidaría a partir de las experiencias exitosas probadas, a nivel de evaluación de impacto de los recientes programas operados por el gobierno federal como por ejemplo el PROGRESA, PROCAMPO, PET, PRONJAG, Crédito a la Palabra, entre otros.

Esta decisión implica analizar los 181 programas que son operados por diversas dependencias y que se destinan a la Superación de la Pobreza, de los cuales se tendrán que definir sus atribuciones y de considerarlo pertinente fusionar los mismos, determinando su viabilidad en función de su incidencia directa en el bienestar social, y por tanto deberán ser coordinados por la SEDESOL.

PROGRAMAS SECTORIALES

PROGRAMAS ESPECIALES	Progresa Programa de Empleo Temporal
SHCP	Seguro Agrícola Prog. Finan: Proy. de Exp. Agro.
SAGDR	Procampo Apoyos a la Comercialización Alianza para el Campo Programas de Fomento Ganadero Programas de Desarrollo Rural Programa de Transf. Tecnología Sanidad Agropecuaria Sistema de Inf. Agropecuaria Prog. De Promoción de Exp. Agro.
SCT	Prog Telefonía Rural Caminos Rurales Const. de infraestructura Básica Manto. de Infraestructura Básica
ECONOMIA	Cetro y creces Banca social y Microempresas Apoyo a Micro, Pequeña y Mediana E.. Comercio Exterior e Inv. Extranjera Prog. Marcha Hacia el Sur Prog. De Encadenamientos Productivos Prog. De Centros. de Distr. en E:U:

EDUCACION PUBLICA	<p>Fondo para la Prod. Cinematográfica Escuelas de Calidad Prog. Nal. de Becas y Financiamiento Fondo de Modernización Educ. Superior Prog. F. Inv. Uni. Púb, Estatal (ANUIES) Educación para Comunidades Indígenas Prog. De Des. en Inf. Media y Superior Prog. En Inf. Tecnológica Prog. De Apoyo a Inst. Educ. Desc. Prog de Planeación e innovación Educ. Prog. Mejoramiento del Profesorado.</p>
CONAFE	<p>Educación Comunitaria Rural Programas Compensatorios Prog. para Abatir el Rezago en Educ.B. Prog. para Abatir el Rezago en Educ. I.</p>
CONACYT	<p>Prog. Becas de Crédito Sistema Nal. de Investigadores Sistema de Investigación. Regional Prog. de Conocimiento e innovación Fondo de Inv. y Des. para la M. Tec.</p>
CONADE	<p>Alto Rendimiento Infraestructura Deportiva Talentos Deportivos Deportes para Todos Deporte Estudiantil Fomento y Capacitación Medicina y Ciencia del Deporte Premios, Estímulos y Reconocimientos</p>
CONACULTA	<p>Prog. de Jóvenes Creadores Prog. de Fomento a Proyectos Sistema Nal. de Creadores de Arte Prog. de Apoyo para Estudios en el Ext. Prog. de Apoyo a la Cultura Comunitaria</p>
INEA	<p>Alfabetización en Español Alfabetización a Grupos Indígenas Primaria para Adultos Primaria para Jóvenes de 10 a 14 años Secundaria para Adultos Atención a Jóvenes Conscriptos Atención a Com. Mexicanas en el Ext.. Educación para la Vida Educación Permanente para Adultos</p>
SALUD	<p>Prog. de Aplicación de Cobertura IMSS-Solidaridad Comunidades Saludables Salud para Todos Cruzada por la Calidad de los Servicios</p>

<p>DIF</p>	<p>Prog. de Atención a Discapacitados Atención a Personas en Desamparo Desarrollo Infantil Centros de Asistencia Infantil. Desarrollo Integral de la Familia Desayunos Calientes Desayunos Escolares Prevención del Maltrato al Menor Prog. Defensa del Menor en la Familia Atención a Menores y Adolescentes Asistencia Jurídica Asistencia Social Alimentaria Cocinas Populares Prog. Nacional a Favor de la Infancia</p>
<p>TRABAJO Y PREVENCIÓN SOCIAL</p>	<p>Becas de Capacitación para Desempleados. Calidad Integral y Modernización Prog. Mod. del Mercado Laboral Proyecto de Mod. de la Educ. Técnica</p>
<p>REFORMA AGRARIA</p>	<p>Fondo de Apoyo a Proyectos Prod. Ordenar y Regular la Propiedad Rural Prog. de Cert. de Des. Ejidales</p>
<p>SEMARNAP</p>	<p>Prog. de Plant. Forestales comerciales Desarrollo Forestal Prog. de Des. Reg. Sustentable Prog. de Des. Institucional Ambiental</p>
<p>CONAZA</p>	<p>Prog. de Infraestructura Hidroagrícola Prog. de Alianza para el Campo Prog. de Rehabilitación de Dist. Riego Prog. de Des. Parcelario Prog. de Uso Eficiente del Agua Prog. de Uso Pleno de la Inf. Hidroagr. Prog. de Ampliación de Distritos Riego Prog. de Ampliación de Unidades de R. Prog. de Des. de Inf. Temporal</p>
<p>PROV: SALARIALES y ECONOMICAS APORT. FED. A EDOS. Y MPIOs.</p>	<p>Fondo de Desastres Naturales Programa de Apoyos a las Ent. Federativas Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Fondo de Aportaciones Múltiples Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos Fondo para el Fortalecimiento Municipal</p>

La existencia de una multiplicidad de programas enfocados a la atención parcial de ciertas necesidades de la población, ha dado lugar a una visión fragmentada del desarrollo social y en muchas ocasiones a la operación en forma no coordinada, discrecional y con poca transparencia.

Situación que ha propiciado la duplicidad de esfuerzos, por ejemplo algunos grupos sociales son atendidos por varios programas de diversas dependencias y por distintos órdenes de gobierno, mientras que otros por su ubicación geográfica no reciben atención de ningún tipo. Lo anterior provoca dispersión de los recursos, disminuyendo el impacto de las acciones en la superación de la pobreza.

Se pretende con la instauración del Ramo General “ Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo (FIDEPRO)”, concentrar los recursos asignados al gasto para la superación de la pobreza, para que a partir de su unidad y coherencia en su operación por una sola instancia, se puedan dirigir y complementar con aportaciones de las entidades federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privado.

Los efectos del Ramo General “ Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo (FIDEPRO)”) serían expansivos y complementarios a los Fondos de Aportaciones Federales, con la variante de que en su asignación, se evitaría la dispersión y la duplicidad de acciones, que en ocasiones aunque de manera incidental, se presentan en los actuales esquemas de operación de los programas manejados por las dependencias del Ejecutivo Federal.

La cooperación horizontal de los órdenes de gobierno y de las dependencias y entidades públicas permitiría el asesoramiento y la capacitación conjunta, logrando con ello un efecto multiplicador en las acciones y recursos, y en los procesos de atención a la población beneficiaria de los programas sociales.

El Ramo General "Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo (FIDEPRO)" comprende tres objetivos esenciales: incidir en el abatimiento de las condiciones de pobreza en México, redefinir el papel institucional del Estado en el desarrollo social y financiar los programas para el desarrollo regional y social.

La instrumentación de este Ramo General, flexibilizaría la operación de la nueva apertura programática de las unidades administrativas que surgirían para manejarlo en la SEDESOL. Los programas del Ramo General tendrían en virtud de la reforma jurídica que se propondría una estructura autorizada y funciones específicas a nivel de actividad institucional, lo que implicaría en el ámbito administrativo una verdadera corresponsabilidad con las instancias ejecutoras del gasto.

Asimismo, a través de sus programas se tendrían que afinar una serie de estrategias encaminadas a establecer los mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental necesarios para la operación del Ramo General "Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo (FIDEPRO)", en los ámbitos de acción regional y municipal que es hacia donde se orientarían los recursos.

El establecimiento de un Fondo de Inversión Social dentro del Ramo General "Fondo de Inversión para el Desarrollo Humano y Productivo", significaría, una transformación a la forma tradicional en que el Estado mexicano ha asumido el combate a la pobreza y los modelos de atención social. Es evidente que se partiría de la suma de experiencias exitosas que a la fecha se hayan conjugado para potenciar acciones, e impactar de forma inmediata en los niveles de pobreza extrema, pero a partir del entorno propuesto, se conformaría una nueva estructura programática por actividad institucional.

Por ello, ante la necesidad de lograr una mejor distribución del ingreso, a través de la función redistributiva que tradicionalmente asume el estado por conducto del gasto público, se hace necesario la implantación de un modelo administrativo alterno al que hasta ahora ha venido operando en materia de política social. Igualmente para lograr una mejor focalización de los recursos, se necesita modificar el enfoque tradicional de atención social, por uno que cambie acciones asistenciales con proyectos que impulsen la generación de empleos y la capacitación para el trabajo.

Para lograr un desarrollo humano, productivo y social, se requiere de un enfoque integral, que permita la operación y confluencia de dependencias con programas y recursos, y que no sólo atenúe las condiciones de vida de la población asentada en regiones de extrema pobreza, sino atacar las causas estructurales que la originan para incorporarlos al esquema de desarrollo individual y familiar de bienestar y productividad constantes.

5.2.2.2 Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sería necesario incorporar algunas adecuaciones y redistribución de funciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Desarrollo Social. La enmienda legislativa, se enfocaría a trasladar al ámbito de SEDESOL las funciones en materia autorización, control y la evaluación de recursos de inversión para la superación de la pobreza, quien se encargaría de la planeación, autorización y asignación de los montos establecidos en el PEF, dentro del Ramo General “Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo” (FIDEPRO). De esta forma la SHCP, sólo se encargaría de fijar el techo global autorizado al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo, en el marco

del PEF, sin adentrarse en la autorización, orientación del gasto, focalización y asignación de recursos, la cual correspondería a la SEDESOL, como instancia coordinadora del Desarrollo Social. La SHCP continuaría con las funciones normativas globales para el registro y control de los recursos y para la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La SEDESOL a través de su Unidad de Presupuestación y Política de Gasto Humano y Productivo, asumiría de manera coherente y eficaz la autorización sobre el ejercicio de los recursos del Fondo de Inversión Social consignado en el nuevo Ramo General "Desarrollo Humano y Productivo".

Esta acción traería como consecuencia inmediata una mejor orientación del gasto, así como evitar que se ejecutaran acciones duplicadas en el ámbito de la operación de los programas públicos del gobierno federal; lo cual ocurre con frecuencia con la asignación de los recursos en distintos ramos administrativos.

Es necesario para ello, la redefinición de las atribuciones hasta ahora encomendadas a la SEDESOL. Concretamente, se modificaría la fracción III del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de que se contemplaran los aspectos inherentes al desarrollo humano y productivo la cual establecería:

Artículo 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

III.- "Coordinar las acciones del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los Estados, con el objeto de realizar las inversiones para el desarrollo humano, así como para alentar los procesos productivos que permitan de manera permanente elevar la calidad de vida de la población e incidir en un efectivo combate a la pobreza".

De igual manera, se propone cambiar la redacción de la fracción IV, para quedar como sigue:

IV.- “Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que al efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos estatales y municipales y la sociedad civil para el desarrollo humano y productivo; así como autorizar las acciones e inversiones, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.

Respecto a las atribuciones que se modificarían en la Ley Orgánica y que afectarían las funciones de la SHCP, se propone que el artículo 31 se modifique, adicionándose una fracción XVI bis en los siguientes términos:

XVI. bis.- Fijar, autorizar y evaluar los montos globales de los programas de inversión pública destinados al desarrollo humano y productivo, de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con la coordinación que en su caso corresponda a la SEDESOL.

5.2.2.3 Propuesta de Ley para el Desarrollo Humano y Productivo.

Con el objeto de establecer una serie de directrices obligatorias para los tres órdenes de gobierno, es necesario plantear la iniciativa de la Ley para el Desarrollo Humano y Productivo, como un mecanismo idóneo para dar orientación a los programas, articular propuestas, definir indicadores de impacto social y sistemas de evaluación, dentro de una concepción integral de desarrollo que contenga aspectos inherentes al desenvolvimiento humano y de carácter inminentemente productivo.

Dentro de la iniciativa de esta Ley, el Ejecutivo Federal debe tener en consideración que dicho ordenamiento establezca los mecanismos de cooperación regional y las instancias competentes para su ejecución, de las acciones en materias diversas, pero sobre todo aquellas orientadas al desarrollo humano y productivo. Debe regular un sistema de participaciones presupuestarias con arreglo al cual los órdenes federal, estatal y municipal contribuirían conjuntamente al desarrollo social.

Con esta legislación las acciones que implementen los tres órdenes de gobierno redundarían en beneficios directos de la población objetivo de sus diferentes programas sociales, puesto que se lograría unificar muchos de los criterios de atención social.

Algunas de las acciones que, de manera enunciativa más no limitativa, esta innovadora legislación propondría, se dirigirían a:

- Definir y coordinar los esfuerzos para el desarrollo social y humano productivo que se acuerden entre las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales y con los organismos e instituciones de los sectores social y privado.
- Promover, fomentar y facilitar la participación de organismos, instituciones y sectores en los diferentes programas de desarrollo humano y productivo.
- Prever los esquemas de complementariedad para que las instancias involucradas en la promoción y ejecución de los programas sociales de los diferentes órdenes de gobierno, coordinen sus acciones y participen de manera conjunta, en el propósito de lograr un mayor impacto en la atención social.

- Coordinar y apoyar la organización social para el impulso del desarrollo humano y productivo, armónico e integral.
- Promover la planeación de acciones estratégicas para el desarrollo humano y productivo en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en términos de las disposiciones legales aplicables.
- Promover y apoyar el manejo eficiente y eficaz de los recursos, de conformidad con innovadoras formas de participación social para incrementar la productividad y el ingreso y por consiguiente el nivel de vida de la población.
- Establecer una instancia única como eje rector en la focalización de acciones de los programas de desarrollo social, humano y productivo en el país.
- Establecer los mecanismos que permitan dar una direccionalidad específica a los programas conjuntos de los tres órdenes de gobierno respecto a sus esfuerzos para el desarrollo social; de manera tal que sus impactos y beneficios redunden en un desarrollo humano y productivo integral.
- Prever el diseño e implementación de mecanismos de control social a efecto de garantizar una mayor transparencia respecto a los recursos canalizados por las instancias participantes en el desarrollo social, humano y productivo.

5.2.2.4 Criterios para la Formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2002

En el presente estudio se ha señalado la necesidad de realizar cambios estructurales en materia de política económica y social para revertir la tendencia actual de la pobreza. Sin embargo para impulsar un nuevo proceso de desarrollo en materia social, se deben realizar cambios sustanciales en el diseño e instrumentación de ambas políticas.

En materia de política económica no sólo es importante mantener en equilibrio los agregados macro, se requiere que ésta propicie oportunidades reales de desarrollo, que genere empleos e incremente el poder adquisitivo de la población. Asimismo, debe crear las condiciones necesarias para que la inversión productiva se multiplique a grado tal que permita el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y se amplíen las oportunidades de acceso a las actividades productivas de todos los sectores.

Variables Macroeconómicas:

Para lograr los objetivos en materia social se requiere formular un escenario macroeconómico para los próximos 18 años, que comprenda una estrategia integral (2001-2018), que involucre los siguientes parámetros:

1. Crecimiento del PIB en 5.0% en promedio anual.
2. Reducir los niveles de inflación hasta llegar a una tasa anual del 5%.
3. Impulsar una Reforma Fiscal Integral, que comprenda la reducción de siete puntos porcentuales del Impuesto sobre la Renta (ISR) y,
4. Fortalecer la política social para erradicar la pobreza extrema en sus causas estructurales, a través de promover el desarrollo humano y productivo.

1.- El crecimiento promedio anual del PIB del 5% permitirá generar un crecimiento económico sostenido en el tiempo, sin presiones inflacionarias que pudieran derivar en un sobrecalentamiento de la economía. Asimismo, permitirá el crecimiento de las actividades productivas y la expansión del mercado interno, lo que a su vez redundará en un círculo virtuoso donde: a mayor crecimiento de la inversión y el consumo, mayor crecimiento de la recaudación fiscal y mayor crecimiento del PIB.

2.- La estabilidad de precios es indispensable para que la recuperación del poder adquisitivo de la población y de la actividad económica sea firme y perdurable. El combate a la inflación, aspecto en el que ha habido avances significativos en los últimos años, continuará llevándose a cabo con políticas dirigidas hacia sus causas y no sólo hacia los efectos generados por la misma. Se pretende que a partir del año 2004 en adelante, el nivel de inflación se mantenga en un 5%. Para ello, se requerirá que todos los instrumentos de las políticas monetaria, fiscal, financiera y cambiaria actúen de manera congruente y coordinada para alcanzar este propósito.

3.- Por otra parte, se propone una Reforma Fiscal Integral cuyo objetivo consiste en reducir tasas, ampliar la base gravable e incorporar al sector informal al régimen tributario. Lo anterior permitirá fortalecer la capacidad financiera del Estado, al obtener mayores recursos sin necesidad de incrementar impuestos. Antes bien, los resultados que arroja el Modelo permiten afirmar que una reducción de siete puntos porcentuales en la tasa general del ISR, favorecen en el mediano y largo plazo la actividad económica, debido a que tanto el consumo como la inversión muestran crecimientos significativos.

4.- El bienestar social debe ser el fin último de toda política económica. El crecimiento de la producción y la estabilidad de precios son deseables en cuanto propician las condiciones necesarias para erradicar la pobreza extrema y mejorar

el desarrollo humano y productivo de la población en general y particularmente de la que vive en condiciones de marginación.

Asimismo, la elevación del bienestar, que se manifiesta en una población con más y mejor educación, más saludable, mejor alimentada y con acceso a los servicios sociales básicos, es el mejor recurso para promover nuevos esquemas de desarrollo. Por ello, en un contexto de responsabilidad fiscal y económica, se otorgará prioridad a las acciones encaminadas al desarrollo humano y productivo y al desarrollo regional.

En este contexto, se estaría en posibilidad de generar empleos permanentes y bien remunerados en un marco de estabilidad macroeconómica, estableciendo las condiciones propicias para iniciar una nueva etapa en el desarrollo económico de México, que permita en el mediano y largo plazos enlazar el crecimiento sostenido con el bienestar social, mejore la distribución del ingreso, y propicie con ello la erradicación de la pobreza en sus causas estructurales.

En apoyo a estos objetivos, se propone disminuir gradualmente el déficit del sector público (el cual es del 1.0% como proporción del PIB en el año 2000), hasta llegar a su equilibrio en el año 2004, y mantenerlo en los años subsiguientes para asegurar un entorno macroeconómico favorable para el desarrollo de la economía. Por ello, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, se pretende alcanzar un nivel de gasto social para los próximos seis años del 12% del PIB, y a partir del séptimo año éste deberá mantener su tendencia creciente hasta llegar al 14% de dicho indicador en el año 2018.

De este modo, en el marco del nuevo modelo de desarrollo propuesto en la presente investigación, se reconoce que la solución de los problemas y la respuesta a los retos que en materia social enfrenta el país, requieren de la estabilidad macroeconómica, estabilidad en los niveles de precios y en las

finanzas públicas, como una condición necesaria para impulsar de manera permanente el crecimiento gradual y sostenido de la economía, así como para mejorar el nivel de vida de gran parte de la población, erradicar la pobreza extrema que padecen diversos grupos sociales y promover un desarrollo regional armónico y equilibrado entre las diferentes zonas y regiones del país.

En este sentido, se propone aumentar el gasto social del 9.6% al 12% del PIB al finalizar el año 2006, con el propósito de estar en posibilidad de fortalecer las asignaciones presupuestales y los mecanismos de atención a los sectores de la población que por sus condiciones socioeconómicas están considerados como pobres y pobres extremos.

Por su parte, la reducción de tasas en el ISR permitirá incrementar la recaudación tributaria del Gobierno Federal, lo que a su vez propiciará destinar mayores erogaciones a este sector. Con ello se pretende, que al tiempo que la política económica promueva un crecimiento sostenido, la política social contenga en el corto plazo el avance de la pobreza y erradique en el mediano y largo plazos las causas que la originan.

En apoyo a lo anterior, se propone la creación de un Nuevo Ramo destinado al Desarrollo Humano y Productivo, que aglutine todos los recursos de la Administración Pública Federal destinados a las acciones dirigidas, potenciando su impacto y facilitando la mecánica de operación de los recursos.

- Actualmente las acciones dirigidas concentran el 1% del PIB, que equivalen a 63 mil millones de pesos. En virtud de que el modelo prevé una ligera reducción del ingreso fiscal en los cuatro primeros años de su instrumentación, los recursos asignados al nuevo Ramo sólo representarán el 2.0% del PIB para dichos años. A partir del año 2004, este Ramo deberá mostrar una tendencia ascendente al pasar del 2.0% que representaría en

el año 2001, al 2.7% en el 2002. Promoción y puesta en marcha del compromiso nacional para el impulso de un desarrollo económico que aliente el bienestar.

El presupuesto del nuevo Ramo se formulará a partir del establecimiento de cuatro vertientes, con el propósito de incidir de manera directa tanto en las causas que originan la pobreza, como en sus consecuencias. Es decir, por un lado se pretende apoyar a las personas en sus necesidades básicas, y por el otro, potenciar sus capacidades productivas. Esto es, la distribución de recursos se realizará a través de las vertientes de desarrollo humano, desarrollo productivo, desarrollo regional y desarrollo sustentable.

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar a la nueva administración la libertad de incorporar diferentes programas sociales, orientados a la atención de población en condiciones de pobreza que previamente hayan probado su efectividad. A continuación se presenta una descripción de los objetivos de cada vertiente y de algunos programas:

1.-Vertiente de Desarrollo Humano.- El objetivo de esta vertiente consiste en establecer un piso social básico comunitario, mediante obras y acciones para la creación y ampliación de la infraestructura en servicios básicos y el fortalecimiento de las capacidades de las personas. Con el propósito de incrementar las acciones orientadas a promover el crecimiento potencial de los seres humanos y coordinar la ejecución de programas que para tal efecto se vayan diseñando, en este fondo se propone la instrumentación de diversas acciones tales como:

2.- Vertiente de Desarrollo Productivo.- Su objetivo principal consiste en promover y apoyar el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las personas, familias y comunidades, mediante el impulso de actividades que promuevan el aprovechamiento de los recursos naturales y la vocación productiva

de las regiones. Asimismo, se pretende que los proyectos además de ser una alternativa de ocupación e ingreso, se conviertan en una fuente permanente de empleo, para lo cual será necesario la capacitación para el trabajo.

3.- Vertiente de Desarrollo Regional .- Sus acciones se orientarán a integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones y armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población, mediante acciones para crear infraestructura básica. De igual forma, se pretende apoyar el reordenamiento territorial con el propósito de incorporar a todas las regiones del país a un desarrollo más armónico y equilibrado, lo que permitirá dotarlas de servicios básicos de calidad y facilitará el otorgamiento de otros apoyos institucionales.

4.- Vertiente de Desarrollo Sustentable.- Con esta vertiente se pretende dar respuesta a la problemática que enfrentan grupos específicos por los contextos históricos de los que han sido sujetos, se busca con esta visión generar alternativas de ocupación e ingreso en sus lugares de origen, evitando la migración en los grupos en los que se presenten.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la instauración del Ramo General Desarrollo Humano y Social y del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo (FIDEPRO), implicarán una serie de modificaciones al proyecto que anualmente el Ejecutivo Federal somete a la consideración de la H. Cámara de Diputados, en éste se considerarían tanto los recursos como los programas del citado Fondo, como a nivel propositivo se indica a continuación:

Artículo .- Las erogaciones para el Ramo General "Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo", se asignarán conforme a lo siguiente:

- Los recursos de este Fondo se consideran como subsidios, que se integrarán en cuatro vertientes y se destinarán exclusivamente a la población en pobreza, para la promoción del desarrollo humano integral y comunitario social de las familias, asentadas en las regiones que la SEDESOL considere como prioritarias.
- Los programas de este Fondo, así como sus lineamientos generales, se contienen en este Presupuesto. La Secretaría de Desarrollo Social, emitirá Reglas de Operación de los Programas conforme a los requerimientos para la atención social lo ameriten.
- La SEDESOL, con la opinión de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y de conformidad con las directrices del Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo, establecerá los mecanismos públicos de supervisión y evaluación del impacto humano y productivo de los recursos utilizados, así como de los beneficios económicos y sociales que se generen con el ejercicio de las asignaciones del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo.
- Para los efectos de la coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, prevista en los artículos 33 y 34 fracción V de la Ley de Planeación, en los Convenios de Desarrollo Social, deberán precisarse los mecanismos a través de los cuales ambos órdenes de gobierno participarán en la planeación de acciones.
- Los recursos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo, salvo los que la SEDESOL prevea para su administración a nivel central, se ejercerán en el marco de los Convenios de Desarrollo Social suscritos entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales. En todo caso, los recursos del citado Fondo, se ajustarán a los términos contenidos en los

compromisos que los gobiernos federal y estatal establezcan en los propios Convenios de Desarrollo Social y en las Reglas de Operación de los programas, mismos que podrán modificarse mediante los acuerdos de coordinación correspondientes, en los cuales se establecerá:

1- La distribución de los recursos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo por vertiente, programa, y región, de acuerdo con las regiones prioritarias definidas por la SEDESOL, con base en las condiciones de rezago y marginación.

II.- Las atribuciones y responsabilidades de los estados y municipios en el ejercicio del gasto asignado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo, así como en el desarrollo, ejecución, evaluación y seguimiento de los avances de sus respectivos programas.

III.- Las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno que concurren con sujeción a los programas del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo.

IV.- Las metas por Programa, en aquellos casos que sea posible.

En todos los casos, la SEDESOL informará trimestralmente a los gobiernos de los estados sobre la distribución total de los recursos de los programas del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo radique, enviando copia de dichos informes a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Desarrollo Social.

5.2.2.5 Propuesta de Modificaciones al Reglamento Interior de la SEDESOL

Por su parte, a nivel del Reglamento Interior de la SEDESOL, los cambios propuestos en los ordenamientos precedentes, implicarían como se señaló la necesidad de establecer una Unidad de Presupuestación y Política de Gasto para el Desarrollo Humano y Productivo. Esta medida presupone la desaparición de la Dirección General de Planeación y que dicha Unidad asumiera algunas de las funciones que tenía encomendadas la DGP, cuya validez y aplicación deben permanecer vigentes.

De esta forma la Unidad de Presupuestación y Política de Gasto Humano y Productivo, estaría facultada para proponer entre otras, las bases y acuerdos en materia de colaboración y coordinación institucional para llevar a cabo acciones específicas para el desarrollo humano y social, de acuerdo a las instrucciones que reciba de la Subsecretaría de Desarrollo Regional en su carácter de Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional para el Desarrollo Humano y Productivo. De hecho, podría autorizar y en su caso acordar o convenir, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, la asignaciones federales de acuerdo a las propuestas de inversión que le fueran presentadas por los ordenes de gobierno estatal y municipal.

Asimismo, se encargaría de la planeación del desarrollo nacional, con la participación que corresponda a las demás dependencias del Ejecutivo Federal y a los gobiernos de los estados y municipios. Le correspondería asimismo, la autorización y control de los recursos considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ramo General "Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo" (FIDEPRO).

Otra de las atribuciones que subsistiría para la Unidad de Presupuestación y Política de Gasto Humano y Productivo, sería la relativa al seguimiento del

ejercicio del gasto asignado a las acciones e inversiones en materia de desarrollo humano y productivo, dentro de los nuevos apartados que al efecto se establezcan en el Convenio de Desarrollo Social, así como la de proponer y evaluar la instrumentación de las normas y lineamientos aplicables a los procesos de programación, presupuestación y aplicación de los recursos para el desarrollo regional. También se conservaría, con algunas adecuaciones, la facultad de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la congruencia de programas, inversiones, proyectos, obras y acciones que incidan en el desarrollo humano y productivo, formulando de manera coordinada las correspondientes bases y acuerdos de coordinación y anexos de ejecución.

5.2.2.6 Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo

Para el ejercicio transparente y coherente del Ramo General “Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo”, se precisa la instauración de un órgano colegiado de decisión superior que adopte las decisiones fundamentales respecto a la asignación y distribución de las inversiones.

El marco jurídico que daría sustento al Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo, se contemplaría su creación a nivel de la Ley para el Desarrollo Humano y Productivo y estaría consignado también en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las características del Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo, le permitirían en su caso, dirigir y coordinar la asignación de los recursos de inversión a través de la SEDESOL para ser utilizados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social en acciones específicas y dirigidas a erradicar la pobreza.

La conformación del Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo, estaría constituida por un Presidente quien sería el Secretario de Desarrollo Social, los miembros con derecho a voz y voto serían los titulares de las siguientes dependencias: Secretaría de Economía, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo tendrían derecho de participación miembros del denominado gabinete ampliado del Ejecutivo Federal, como el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Director General del INFONAVIT, así como el sector social y privado.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para el Desarrollo Humano y Productivo, estaría a cargo del C. Subsecretario de Desarrollo Regional de la SEDESOL, quien se encargaría de coordinar y convocar todo lo relacionado con las sesiones de este cuerpo colegiado, así como del seguimiento e instrumentación de los acuerdos que se adopten en el seno de dicho órgano.

El Secretario Ejecutivo podría delegar en el Jefe de la Unidad de Presupuestación y Política de Gasto para el Desarrollo Humano y Productivo, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, las acciones relativas para el cumplimiento inmediato de los acuerdos y resoluciones del Consejo. De esta forma, el Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo, se constituiría como el eje rector de las acciones e inversiones para lograr un pleno desarrollo humano y productivo en el territorio nacional. Asimismo funcionaría como un ente superior de coordinación intersectorial e intergubernamental, con una presencia institucional fortalecida.

La distribución de recursos del Ramo General Desarrollo Humano y Social y del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo (FIDEPRO) es asignada en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo, por

lo que no se deja al libre albedrío de una sola dependencia o institución la orientación del gasto.

Cabe precisar que el Consejo Nacional de Desarrollo Humano y Productivo, no tendría una estructura orgánica con función de seguimiento de sus proyectos, sino que ésta se asumiría a través de la Secretaría Ejecutiva y por conducto de ésta en la Unidad de Presupuestación y Política de Gasto Humano y Productivo.

Al Consejo Nacional para el Desarrollo Humano y Productivo, se podría invitar a los gobernadores de los Estados en función de la relevancia del asunto a tratar o cuando exista solicitud previa y justificada a juicio de su Presidente. Asimismo, se podría convocar a personalidades del sector privado o social, que se considere que, con su participación puedan aportar elementos para una mejor toma de decisiones.

Los mecanismos de decisión colegiada como el propuesto, pueden tener en función de su jerarquía, una relevancia extrema en las asignaciones y direccionalidad del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo. Asimismo pueden provocar un efecto generador de recursos cuantiosos que sumados, se orienten a lograr un pleno desarrollo humano, productivo regional y social.

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO Y PRODUCTIVO

MARCO JURIDICO

- Modificaciones a La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Proyecto de decreto del PEF 2002, para la constitución de un nuevo Ramo General Desarrollo Humano y Productivo
- Propuesta de reformas al Reglamento Interior de la SEDESOL.
- Propuesta para una iniciativa de Ley para el Desarrollo Humano y Productivo

ESTRUCTURA

Presidencia:

- Secretaría de Desarrollo Social

Miembros:

Secretarías de:

- Salud,
- Educación Pública
- Economía
- Comunicaciones y Transportes
- Trabajo y Previsión Social
- Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Hacienda y Crédito Público.
- IMSS.
- INFONAVIT
- DIF.

VENTAJAS

- Constituirse en eje rector del desarrollo humano y productivo.
- Funcionar como ente superior de coordinación intersectorial e intergubernamental.
- Fortalecer la presencia institucional para la articulación de compromisos, consensos y acuerdos.

5.2.2.7 Redefinición de una nueva estructura programática

En 1998 la SHCP instrumentó la incorporación de la denominada "Nueva Estructura Programática", con el objetivo de contar con un mecanismo que permitiera medir el desempeño y la gestión-programático-presupuestal de la Administración Pública Federal. Al igual que todas la dependencias del Gobierno Federal, la SEDESOL incorporó en el Ramo 20 la estructura programática, quedando sus acciones en la función 12 "Desarrollo Regional y Urbano".

Asimismo, se integra en la subfunción 5 "Desarrollo Regional", que incluye programas que se operan a través de convenios específicos. Atendiendo la estrategia de gasto, el Ramo 20 forma parte del programa sectorial 12 "Programa para Superar la Pobreza", que sitúa las erogaciones en el contexto de la

programación de mediano plazo señalada en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este marco, se propone integrar una propuesta alternativa de Nueva estructura Programática para el ejercicio fiscal 2002, que incorpore los planteamientos y compromisos de la actual administración, así como las propuestas vertidas por la sociedad en las reuniones de consulta ciudadana realizadas para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que permita contar con modalidades de gasto para la instrumentación de nuevos programas y acciones, que incidan favorablemente en la calidad de vida de la población en pobreza.

Se propone la creación de un Nuevo Ramo General que se denominaría “Fondo de Inversión para el Desarrollo Humano y Productivo”, y formaría parte del programa sectorial 12 “Programa para Superar la Pobreza”. Dicho Ramo estaría integrado por cuatro vertientes y un programa especial, tal y como se definió previamente:

1. Vertiente para el Desarrollo Humano
2. Vertiente para el Desarrollo Productivo
3. Vertiente de Desarrollo Regional
4. Vertiente para el Desarrollo Sustentable

En términos generales, la estructura programática propuesta deberá tener las siguientes características:

- **Focalizada:** que los recursos se orienten a la población rural y urbana con elevados índices de marginación y pobreza.
- **Territorial:** que ubique las actividades económicas y sociales de tal forma, que se propicie un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y la vocación productiva.
- **Objetiva:** que atienda las necesidades de la población rural y urbano-marginada, a través de programas que fortalezcan el desarrollo de las capacidades básicas y faciliten su incorporación al proceso productivo.

- **Transparente:** que propicie el conocimiento generalizado de los objetivos, reglas de operación, criterios de selección de beneficiarios, mecanismos de participación, control y evaluación.
- **Complementaria:** que impulse la -coordinación, vinculación y articulación de acciones y recursos entre los tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado.
- **Corresponsable:** que consolide la participación comunitaria en el diseño y operación de los programas.
- **Concurrente:** que promueva la realización de acciones de manera conjunta con otras dependencias federales, los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado.
- **Incluyente:** que involucre a los sectores más necesitados de la sociedad en la definición y atención de sus prioridades.
- **Social:** que impulse una política de desarrollo sustentada en un enfoque de valores, que rompa con la tendencia de descomposición social.
- **Plural:** que considere a la población en general, sin distinción política, religiosa o de género.
- **Estacional:** que evalúe el impacto social de los programas, adaptando su ejecución a los periodos de mayor demanda a nivel regional.
- **Sustentable:** que promueva actividades productivas que propicien el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales locales.
- **Visionaria:** que contemple el diseño y operación de nuevos programas que brinden atención a grupos y personas no atendidos por la oferta institucional actual.

A continuación se detalla la estructura programática propuesta para el ejercicio del Nuevo Ramo.- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo, bajo el supuesto de diseñar nuevos programas, de mantener algunos e incorporar otros. La propuesta se estructura a partir de las 4 vertientes propuestas en este

trabajo y considera las actividades institucionales y proyectos de la NEP 2000, las cuales se diseñaron a partir de las demandas planteadas en los Foros de Consulta Ciudadana para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

PROPUESTA PROGRAMÁTICA 2002

SITUACIÓN ACTUAL SEDESOL		ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	PROPUESTA	
ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	PROYECTO		PROGRAMA	
Promover el desarrollo en localidades y grupos marginados	Coinversión Social Maestros Jubilados Investigación y Desarrollo Jomaleros Agrícolas	Vertiente para el Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Coinversión Social • Investigación y Desarrollo • Servicio Social • Esquemas de Vivienda Rural • Sistema de Artes y Oficios • Educación Integral para el Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para comunidades indígenas • Educación comunitaria rural • Programas Compensatorios • Prog. para Abatir el Rezago Educativo Básico • Prog para Abatir el rezago educativo inicial. • Alfabetización en español • Ampliación de cobertura de salud en zonas rurales. • IMSS-Solidaridad • Comunidades Saludables
Fomentar actividades para el desarrollo productivo en regiones de pobreza	FIDA Fondos Regionales Indígenas Fondos Regionales Compensatorios Crédito a la Palabra Zonas Aridas	Vertiente para el Desarrollo Productivo	<ul style="list-style-type: none"> • FIDA • Fondos Reg. Ind. • Fondos Reg. Compensatorios • Crédito a la Palabra • Zonas Aridas • Proyectos Productivos en Microrregiones • Empleo Temporal • Empleo Productivo • PET Emergencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Procampo • Alianza para el Campo (SAGDR) • Prog. de Desarrollo Rural • Apoyo a la pequeña y mediana empresa • Banca Social y microempresas • Becas de Capacitación para Desempleados. • Fondo de Apoyo a proyectos productivos • Plantaciones forestales comerciales • Desarrollo forestal • Alianza para el Campo (CONAZA) • Desarrollo de Infraestructura de Temporal • Rehabilitación de Distritos de Riego • Prog. de Desarrollo Parcelario

Generar empleos en zonas marginadas	Empleo Temporal	Vertiente para el Desarrollo Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y Fort. Inst. • Desarrollo Urbano Intermunicipal e Intrarregional • Consolidación de Centros Estratégicos • Agua • Reforestación 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Telefonía Rural • Caminos Rurales • Programa de Infraestructura Hidroagrícola.
Atender a la población en casos de desastres naturales. Capacitar y otorgar becas a la población	PET Emergencias Servicio Soc. Capacitación y Fort. Instit.	Vertiente para el Desarrollo Sustentable	<ul style="list-style-type: none"> • Maestros Jubilados • Jornaleros Agrícolas • Abasto y Comercialización en Localidades Dispersas • Atención Integral Móvil a Grupos Dispersos 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso eficiente del agua • Uso Pleno de la Infraestructura hidroagrícola • Desarrollo Forestal • Desarrollo Institucional Ambiental
5	12	6	18	

Reflexiones sobre la creación de nuevos programas

Independientemente de las propuestas de vertientes y programas a implementar a partir del 2002, se hace necesario trabajar en el diseño de nuevos programas que por su naturaleza se constituyan como estratégicos para el desarrollo del país. De esta forma se considera de fundamental importancia reflexionar sobre la creación de programas que den solución a problemas graves como la escasez de agua potable, la excesiva deforestación de los bosques y zonas montañosas, la contaminación de recursos naturales como los mantos acuíferos, ríos, y lagunas, entre otros.

No es materia del presente estudio profundizar en estos temas, sin embargo es pertinente señalar el rol que jugaran estos aspectos en el futuro inmediato. La conservación de los recursos naturales no sólo implica la preservación biológica y productiva de las especies o los ecosistemas, sino una dimensión ética: el derecho

que tienen las futuras generaciones de gozar en la misma cantidad y calidad de los recursos naturales que hoy usufructúan las actuales generaciones.

En los últimos años México, tiende al aprovechamiento indiscriminado o inadecuado de sus recursos naturales, entre ellos los bosques y el agua. Los incendios, las habilitaciones con fines agrícolas y principalmente la sustitución de plantaciones de rápido crecimiento, son prácticas inadecuadas que hoy se utilizan causando la eliminación y degradación de los bosques nacionales y de las reservas vegetales que protegen el suelo y el agua, degradando tierras y reservas acuícolas.

En este contexto, es necesario modificar los esquemas y actitudes de atención hacia estos problemas, partiendo en primera instancia del fomento de una cultura que modifique conductas y esquemas para la preservación del medio ambiente. Por ello, se debe considerar en la nueva apertura programática programas y proyectos, tales como conservación y preservación del medio ambiente, programas de protección, uso y racionalización del agua; de aprovechamiento y uso de la basura; determinación de zonas de desechos tóxicos; campañas para evitar la tala inmoderada y preservar los bosques, entre otros.

Por otra parte, el desarrollo humano también exige la creación de nuevos programas y proyectos, que propicien alternativas de empleo y al mismo tiempo contribuyan al desarrollo integral de las personas. En este orden de ideas, se propone instrumentar los siguientes programas estratégicos:

- **Programas de Agua Potable:** En los últimos años el uso inmoderado del agua ha generado escasez en varias regiones del país, como es el caso de las zonas áridas en donde el agua se ha convertido en un bien de difícil acceso para los habitantes de esas zonas.

Para responder a las demandas actuales y futuras, y para proteger las funciones vitales de los ecosistemas, es necesario instrumentar programas que promuevan la explotación, la racionalización, técnicas de almacenamiento y aprovechamiento de agua.

Tal es el caso del Programa denominado "Ciclo integral del Agua" instrumentado en España, cuyo objetivo consiste en la captación y distribución del agua para necesidades domésticas, agrícolas e industriales; recolección, tratamiento y depuración de aguas residuales; reutilización del agua, así como control y protección de los recursos del agua. Este programa ha generado un impacto favorable no solamente al interior de España, sino también entre algunas naciones europeas.

- **Programas de Reforestación:** La deforestación excesiva de las montañas y bosques nacionales representa una pérdida neta del capital natural, así como una disminución importante de nuestro potencial para promover un desarrollo económico regional equilibrado, causando el deterioro casi siempre irreversible de tierras que podrían servir para la agricultura. Las tierras se vuelven áridas y las zonas desérticas y semidesérticas se extienden y se hacen irrecuperables.

Para ello se requiere de la instrumentación de programas orientados al aprovechamiento de los múltiples bienes y servicios que proveen los bosques, así como la conservación y mantenimiento de la capacidad productiva de los ecosistemas forestales. Como ejemplo de lo anterior, en 1992 se instrumentó en Chile un proyecto denominado "Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal", el cual tiene como objetivo principal, mantener la diversidad de ecosistemas, poblaciones y especies de los bosques chilenos. Entre sus principales logros se encuentran el haber contenido la deforestación de una especie de árbol denominada "Acacia

Caven”.

- **Sistema Nacional de Artes y Oficios.-** México se ha destacado por la extraordinaria riqueza de su arte popular y la vasta producción de objetos artesanales, debido a que sus índices de población y cultura indígenas son muy altos y aún se mantienen tradiciones de la época prehispánica. La producción de artesanías se ha convertido en una de las manifestaciones culturales populares más importantes del país. Desafortunadamente no existen padrones de productores de artesanías en los estados que permitan conocer con exactitud cuántas familias o personas se dedican a esta actividad.

No obstante, se sabe que los estados de la república con mayor producción y diversidad de artesanías son en el sur Oaxaca y Chiapas; en el centro, el Estado de México, el Distrito Federal, Michoacán y Puebla; y en el resto del país, Jalisco y Sonora. Para dar un ejemplo, sólo en Oaxaca se han logrado identificar 890 líneas de productos de aproximadamente mil que existen en el país en 36 ramas⁸⁴ artesanales, siendo las principales la textilera y la confección de indumentaria regional, la carpintería, ebanistería y tallado en madera, la alfarería y la cerámica, la jarciería, la talabartería, la cestería, la herrería y orfebrería, el tallado en piedra y la artesanía en coral, entre otras.

Además de la producción artesanal existe en el país un sector importante de la población que muestra habilidades o destrezas en el desempeño de alguna actividad u oficio como la carpintería, la herrería, la plomería, albañilería, la pintura, la electricidad, entre otras, por lo que es importante diseñar programas de capacitación que promuevan la incorporación de un mayor número de personas a este tipo de actividades.

⁸⁴ Escuela Itinerante de Diseño Artesanal. página 5

Aún cuando las artes y oficios constituyen actividades productivas y culturales importantes, son sectores que no se han valorado lo suficiente por las políticas gubernamentales como una alternativa importante para la generación de empleos, como una herramienta para el desarrollo social y como un vehículo para la expresión y la supervivencia de la identidad cultural.

Con el propósito de atender la problemática que enfrenta el sector artesanal y de buscar canales de atención al mismo, se propone la creación de un Sistema Nacional de Artes y Oficios que contribuya al desarrollo personal de comunidades y familias, que ofrezcan a la población posibilidades de empleo e ingreso y les permita superar las condiciones de pobreza y marginación en que viven.

Con el propósito de que este sistema se constituya en una alternativa real de empleo e ingreso, el número de empleos generados a través de este sistema estará en función de la demanda local. Asimismo, se considerarán aspectos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales y la vocación productiva de cada región.

Las características culturales, etnográficas y de usos y costumbres de la población mexicana, que en su mayoría viven en condiciones de pobreza y marginación (aproximadamente el 60% del total), es prioritario el diseño e instrumentación de programas de capacitación que conserven las tradiciones y costumbres de las comunidades, y al mismo tiempo promuevan el desarrollo productivo, aprovechando los recursos naturales disponibles sin que ello implique la explotación irracional del medio ambiente. Además, deberá fomentarse la especialización en actividades que potencien sus ventajas competitivas y con ello se incorporen a la

economía de mercado en mejores condiciones de competencia.

- **Educación Integral para el Desarrollo.-** Para alcanzar el crecimiento sostenido con equidad, en cualquier economía, además de promover el fortalecimiento de desarrollo humano, y de la instrumentación de nuevos esquemas de desarrollo productivo, se requiere, entre otras cosas, proveer de los incentivos adecuados para una asignación eficiente de recursos, un entorno macroeconómico estable y una continua acumulación de capital humano a través de un sistema educativo de alta calidad.

En México, a pesar de la importancia que tiene la educación, el marco institucional vigente no otorga los incentivos adecuados para que la acumulación de capital humano se traduzca en desarrollo económico. La falta de programas que impulsen el desarrollo educativo en el medio rural y urbano, así como la falta de capacitación para el trabajo, explican el porqué México sigue siendo un país subdesarrollado, caracterizado por los altos índices de pobreza y una notoria inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza.

La ausencia de incentivos adecuados para una asignación eficiente de recursos al sistema educativo nacional, se ha traducido en un servicio educativo de baja calidad, y por tanto en bajos niveles de capital humano.

La acumulación de capital humano, tanto en cantidad como en calidad, constituye el elemento más importante para determinar el grado de desarrollo que cualquier economía puede alcanzar. En una economía que se encuentra en un proceso de crecimiento, la tasa de rendimiento social de la inversión en capital humano es mayor que la obtenida en otro tipo de inversiones, como las realizadas en capital físico.

La importancia de que se incremente el capital humano, "entendiendo éste como el acervo de conocimientos y habilidades que los habitantes de un país poseen y que son directamente aplicables a los proceso productivos de bienes y servicios", radica principalmente en dos aspectos⁸⁵:

- Entre mayor sea el nivel educativo promedio de la población, más eficiente será la asignación de recursos en la economía, lo que representa alcanzar mayor producción con los mismos recursos.
- Entre mayor sea el acervo de educación que la población tenga, más fácil, rápida y eficiente será la introducción del cambio tecnológico en los procesos productivos.

Por otro lado, la educación tiene efectos muy importantes en otros aspecto del ser humano como la salud. Entre mayores sean los niveles educativos, los habitantes tendrán un mejor conocimiento sobre las medidas de carácter preventivo en términos de salud e higiene, situación que incrementa los niveles de bienestar de la población. Entre otros beneficios que la educación otorga a los individuos, se encuentra la capacitación que les permite acumular conocimientos y ejercer habilidades con mayor especialización, situación que se refleja en una mayor productividad y por consiguiente en la posibilidad de acceder al mercado laboral en mejores condiciones y con mayores ingresos.

Por lo anterior, es importante que en todo esquema de desarrollo se incluyan estrategias que impulsen la educación integral para dotar a los individuos de los elementos indispensables que les permita una mayor comprensión del entorno social en el que se desenvuelven; promover una mayor profesionalización y especialización del mercado laboral e impulsar la capacitación en artes y oficios que incorpore a la población marginada al proceso productivo.

⁸⁵ Educación para el Crecimiento Económico. Grupo Financiero Bancomer página 5

Incorporación de Tecnologías Gerenciales a la Administración Pública.-

Para garantizar la efectividad del gasto social, además de la creación de nuevos programas, deberá considerarse la incorporación de nuevas tecnologías gubernamentales que eleven la calidad y la eficiencia de la administración pública. Para ello, además de proponer medidas de carácter económico y financiero, se requiere que el gobierno administre eficientemente el gasto público, para lo cual es fundamental la creación de un sistema que permita el establecimiento de prioridades, asigne responsabilidades por logros, realice un seguimiento completo y genere una retroalimentación suficiente que permita que los programas se evalúen en todos sus aspectos.

En un contexto donde las instituciones públicas se encuentran en un proceso de transformación mediante el cual se pretende mejorar su acción, se presentan nuevas técnicas gerenciales en la gestión pública, estas se refieren básicamente a la incorporación de conceptos tales como: "cliente", "gestión por procesos", "hacer más con menos", "valor por dinero", entre otros. Lo anterior implica la adopción de principios empresariales para enfrentar las rigideces de la organización burocrática propia de la administración pública. Las técnicas gerenciales son muy diversas, van desde la "organización y métodos", "la administración por objetivos", "la calidad total" "reingeniería por procesos", planeación estratégica", "sistemas integrales de información", "auditorías integrales" ,"marketing", entre otros⁸⁶.

El principio de "calidad total", se puede llevar a cabo mediante el establecimiento de premios a la calidad para organizaciones públicas, institutos federales o para diferentes programas. Su aplicación se instrumentará en base a cuatro puntos principales:

⁸⁶ Medina Gopp, Alejandro. "Agenda de gobierno y políticas públicas. La gestión de la política social" en

- Satisfacción del cliente,
- Gestión mediante procesos,
- El trabajo en equipo, y
- La generación de estándares de desempeño, a través de los cuales se estructura la nueva organización del trabajo derivada de la calidad.

En este sentido, se propone que los programas de desarrollo social consideren planes de calidad incorporando estos principios fundamentales, contribuyendo con ello a eficientar el ejercicio del gasto social, impactando de manera directa en las comunidades pobres. Para ello, es absolutamente necesario promover la concientización de la importancia de la función de cada una de las áreas encargadas de promover el desarrollo social, a fin de que cada una mejore y perfeccione el desarrollo de sus tareas y cumpla con sus responsabilidades.

Es importante que a cada una de las áreas responsables de la aplicación de los diferentes programas sociales se incorporen también elementos de planeación estratégica y, a partir de ello, observen hasta que punto el desarrollo de sus procedimientos responde a la misión que tienen asignada o, en su caso, se consideren los cambios necesarios para actualizar sus funciones, de tal forma que sean congruentes con los objetivos del bienestar social.

5.2.2.8 Atribuciones, estructura y funciones de la Unidad de Presupuestación y Política de Gasto para el Desarrollo Humano y Productivo (antes Dirección General de Planeación de la SEDESOL)

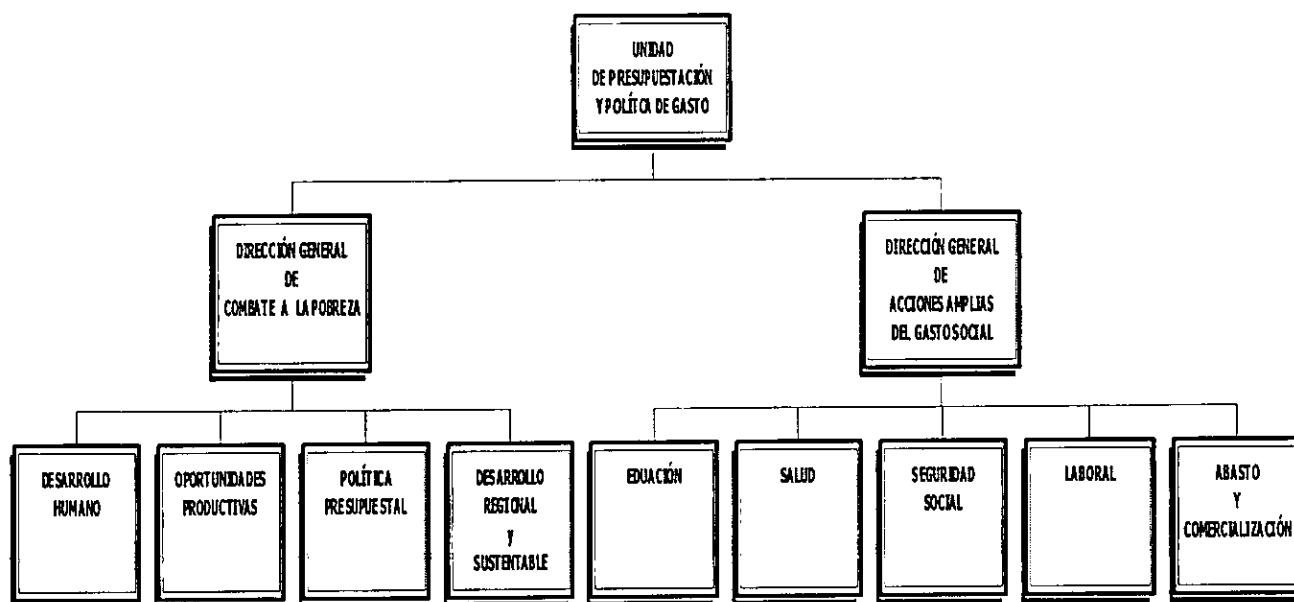
La constitución del nuevo Ramo General de Desarrollo Humano y Productivo, implica la modificación de estructuras administrativas de tal forma que sean reorganizadas las funciones sociales que actualmente realiza la Dirección General de Planeación. La operación de este ramo requiere de la aplicación de nuevas tecnologías sociales basadas en principios como: la equidad, focalización e impacto que posibiliten la realización de cambios significativos en el bienestar social, mediante un uso efectivo y racional de los recursos. Lo anterior, con el propósito de obtener mayor eficiencia en la ejecución de las acciones orientadas al desarrollo humano y productivo.

En este contexto se propone que la Dirección General de Planeación cambie su denominación por la de Unidad de Presupuestación y Política de Gasto para el Desarrollo Humano y Productivo, la cual, sería la responsable del manejo, operación y vigilancia del Ramo.

La Unidad de Presupuestación se integra por dos direcciones generales de Combate a la Pobreza y Acciones Amplias del Gasto Social y 9 direcciones: de Desarrollo Humano, Oportunidades Productivas, Sustentable, Política Presupuestal, Desarrollo Regional, Educación, Salud, Seguridad Social, Laboral, y Abasto y Comercialización.

A continuación se describen las funciones y atribuciones que les correspondería a cada una de las áreas que la conforman.

UNIDAD DE PRESUPUESTACIÓN Y POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO



Funciones:

- Proyectar y coordinar la política de gasto social, orientándola fundamentalmente hacia el desarrollo humano y productivo, con la participación del Consejo General para el Desarrollo Humano y Productivo.
- Apoyar las actividades de Planeación en las entidades federativas y municipios para que sus proyectos se orienten a apoyar el desarrollo humano y productivo, potenciando con ello los recursos destinados a este sector.
- Aplicar los lineamientos que para el ejercicio del gasto emita la SHCP
- Supervisar la correcta aplicación de la norma en la operación de los programas y fondos para el desarrollo social y regional.
- Coordinar la elaboración de planes de mediano y largo plazo destinados a combatir la pobreza.
- Establecer políticas y normas de actuación en materia de asignación de recursos presupuestales de los programas de desarrollo humano

Dirección General de Combate a la Pobreza

Funciones:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular la relacionada con el desarrollo humano y productivo, y de planeación del desarrollo regional.
- Establecer la coordinación interinstitucional y con los diferentes niveles de gobierno, la planeación regional para que ésta se oriente en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de combate a la pobreza.
- Coordinar los programas que incidan en el combate a la pobreza, fomentando las capacidades básicas y las oportunidades de desarrollo productivo.
- Coordinar y concertar programas para promover desarrollo sustentable que propicien el arraigo en sus lugares de origen.
- Evaluar la aplicación de la transferencia de fondos para fortalecer el gasto en desarrollo social, de recursos provenientes de los diferentes niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado.
- Establecer políticas presupuestales para la asignación de recursos tanto a nivel de programa, como su distribución por entidad federativa, región o localidad, con base a los criterios que para tal efecto haya diseñado la SEDESOL.

Dirección de Desarrollo Humano

Funciones:

- Coordinar las acciones orientadas a promover el crecimiento potencial de los seres humanos.
- Coordinar la ejecución de programas que para tal efecto se hayan diseñado
- Participar en el desarrollo y seguimiento de los programas regionales y especiales en el marco de los convenios suscritos con las entidades

federativas.

- Elaborar y ejecutar los programas y acciones, relacionados con el mejoramiento de las capacidades básicas: educación, nutrición y salud.
- Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas de atención a grupos sociales específicos.

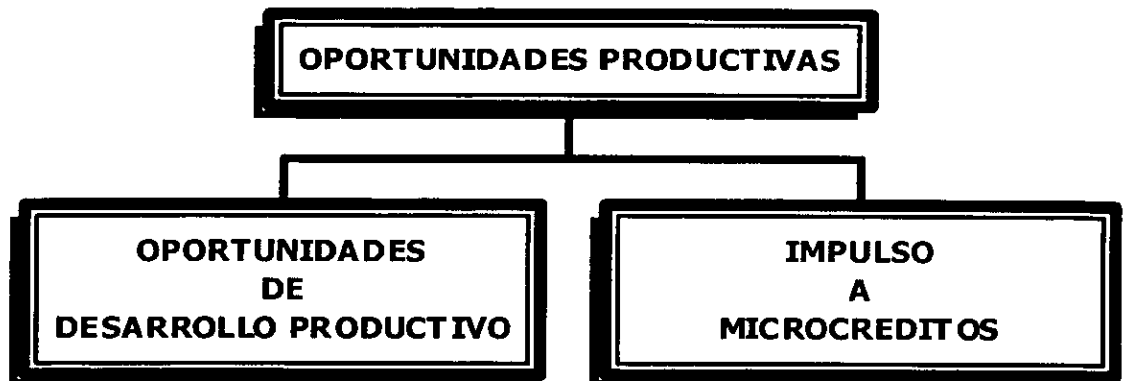


Dirección de Oportunidades Productivas

Funciones:

- Apoyar la ejecución de obras y acciones tendientes a crear alternativas de ocupación o ingreso.
- Proponer los mecanismos de coordinación de acciones orientadas a la promoción de actividades productivas con otras dependencias y entidades de la Administración Pública.
- Coordinar la ejecución de acciones del Programa de Empleo Temporal.
- Vigilar que las acciones de desarrollo productivo se lleven a cabo en localidades, zonas o regiones que presenten rezagos sociales.
- Apoyar a las entidades que así lo requieran en la elaboración de programas y acciones que generen oportunidades productivas.

- Concertar con sociedades nacionales de crédito o instituciones de fomento, el financiamiento y operación de programas de incidencia en el desarrollo social y regional.



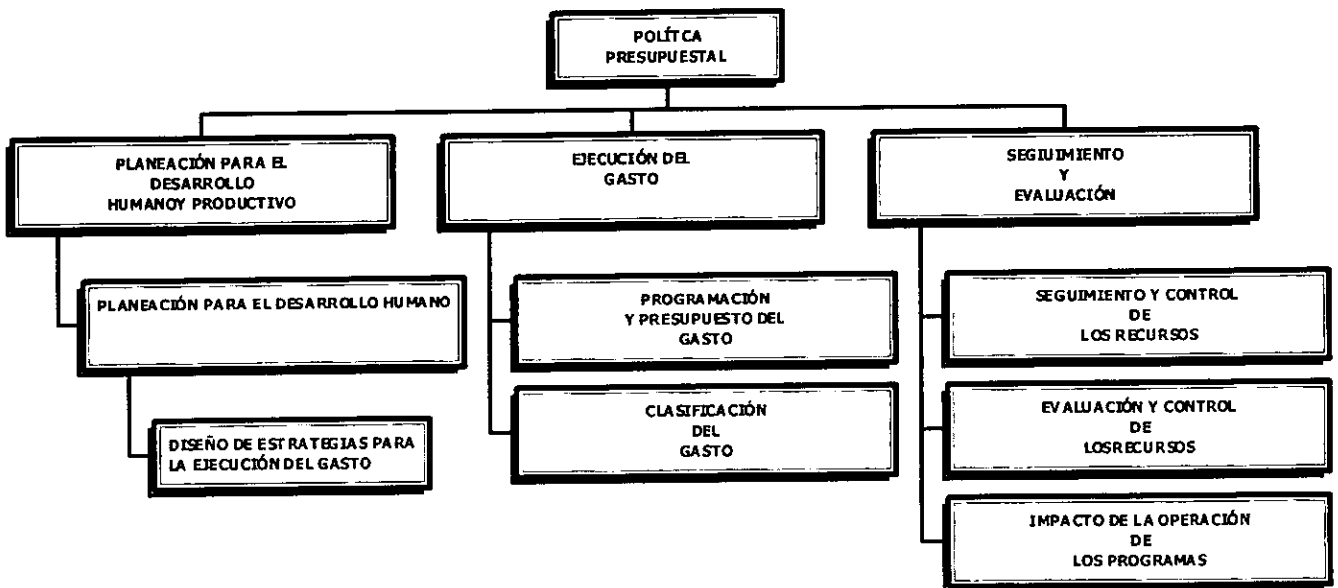
Dirección de Política Presupuestal

Funciones:

- Apoyar en las actividades de planeación del desarrollo humano que así lo soliciten.
- Diseñar estrategias para el ejercicio del gasto destinado a la promoción del bienestar social.
- Establecer los mecanismos de control, evaluación y seguimiento de los recursos asignados al Ramo Desarrollo Humano y Productivo.
- Controlar la correcta ejecución y aplicación de los programas y recursos acordados en los convenios de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública, así como con los gobierno estatales y municipales.
- Corresponsabilizarse de la planeación, programación, ejecución, control, vigilancia, seguimiento, operación y mantenimiento de las obras y acciones que se lleven a cabo con los recursos del Ramo Desarrollo Humano y Productivo.
- Diseñar y proponer los lineamiento y estrategias del Ramo. Así como

determinar los criterios y métodos de asignación.

- Coordinar las tareas relativas a la supervisión para el cumplimiento de las normas, lineamiento y procedimientos establecidos en las Reglas de Operación.
- Vigilar que los recursos provenientes de crédito se apliquen en los términos convenidos y que éstos se apliquen en los fines y objetivos acordados.
- Determinar y establecer los mecanismos de coordinación para eficientar los esquemas de asignación presupuestarios.
- Supervisar la integración de la información financiera y presupuestaria.



Dirección de Planeación del Desarrollo Regional

Funciones:

- Participar en el desarrollo de acciones de planeación del desarrollo regional, así como en programas de investigación y desarrollo de proyectos sustentables.
- Apoyar las actividades de planeación en los estados y municipios que lo soliciten, así como participar en el desarrollo y seguimiento de los programas

regionales y especiales, de acuerdo con los lineamientos que se convengan con las propias entidades federativas y municipios.

- Apoyar, asesorar y coordinar a las unidades administrativas de la Secretaría y a las entidades del sector en materia de planeación, programación y presupuestación del desarrollo regional.
- Apoyar el funcionamiento de los comités de planeación para el desarrollo estatal y municipal, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.
- Coordinar la elaboración y formalización de convenios que en materia de desarrollo regional celebre el Ejecutivo Federal con los estados, conforme a la Ley de Planeación.
- Coordinar el desarrollo de actividades productivas de grupos y organizaciones indígenas a fin de proporcionarles una alternativa de ocupación y ingreso en sus lugares de origen.
- Apoyar la ejecución de acciones en regiones que por sus condiciones geográficas son de alta siniestralidad, o bien, presentan condiciones de alta marginación social.
- Coordinar y apoyar las acciones de reordenamiento territorial, a fin de incorporar a todas las regiones del país al proceso de desarrollo.
- Participar en la promoción y realización de acciones de capacitación y fortalecimiento institucional.
- Supervisar la aplicación de los recursos destinados para el desarrollo de proyectos de desarrollo sustentable.

Dirección General de Acciones Amplias del Gasto Social

Funciones:

- Establecer convenios de colaboración y coordinación para que los diferentes sectores que integran el gasto social, orienten su programa normal de inversiones con base en las directrices de política social definida por la SEDESOL.

- Coordinar que las acciones y programas de inversión en estados y municipios que desarrollan otras dependencias del sector público sean complementarias con las acciones que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de promover un enfoque integral de política social.
- Establecer los mecanismos de supervisión y control de los recursos destinados a la promoción del combate a la pobreza.
- Coordinar las acciones orientadas a la planeación del desarrollo regional que lleven a cabo tanto la SEDESOL, como las diferentes instancias de la administración pública federal.
- Supervisar la correcta aplicación de los recursos correspondientes al gasto social. Implementar sistemas de auditoría integral, planes de administración por objetivos, y aplicar sistemas gerenciales de información.

Dirección de Educación

Funciones:

- Ejecutar convenios de colaboración y coordinación con estados, municipios y otras dependencias y entidades del sector público para que integren el gasto destinado educación a su programa normal de inversiones.
- Supervisar que el gasto destinado a acciones de educación en estados y municipios sean complementarias con las acciones que lleva a cabo la SEDESOL.
- Emitir los oficios de autorización de recursos para el desarrollo de programas educativos tanto en estados como municipios.
- Llevar el control y seguimiento de los programas de educación que ejecuten los gobiernos estatales y municipales, así como las diferentes dependencias del sector público, dirigidos a la población en pobreza extrema.
- Emitir los lineamientos generales que deberán seguir los gobiernos estatales, municipales, dependencias y entidades de la administración pública para el desarrollo de proyectos de educativos.

Dirección de Salud

Funciones:

- Ejecutar convenios de colaboración y coordinación con estados, municipios y otras dependencias y entidades del sector público para que integren el gasto destinado a programas y acciones de salud a su programa normal de inversiones.
- Supervisar que el gasto destinado a acciones de salud en estados y municipios sean complementarias con las acciones que lleva a cabo la SEDESOL.
- Emitir los oficios de autorización de recursos para el desarrollo de programas de salud tanto en estados como municipios.
- Llevar el control y seguimiento de los programas de salud que lleven cabo los gobiernos estatales y municipales, así como las diferentes dependencias del sector público.
- Emitir los lineamientos generales que deberán seguir los gobiernos estatales, municipales, dependencias y entidades de la administración pública para el desarrollo de proyectos de salud.

Dirección de Seguridad Social

Funciones:

- Ejecutar convenios de colaboración y coordinación con estados, municipios y otras dependencias y entidades del sector público para que integren el gasto destinado a programas y acciones de seguridad social a su programa normal de inversiones.
- Supervisar que el gasto destinado a acciones de seguridad social en estados y municipios sean complementarias con las acciones que lleva a cabo la SEDESOL.
- Emitir los oficios de autorización de recursos para el desarrollo de programas

de salud tanto en estados como municipios.

- Llevar el control y seguimiento de los programas de seguridad social que lleven cabo los gobiernos estatales y municipales, así como las diferentes dependencias del sector público.
- Emitir los lineamientos generales que deberán seguir los gobiernos estatales, municipales, dependencias y entidades de la administración pública para el desarrollo de seguridad social.
- Seguimiento y control de población atendida en cada una de las entidades federativas, así como de las dependencias y entidades de la administración pública.
- Elaboración de mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas, acciones y recursos orientados para el desarrollo de proyectos de seguridad social.

Dirección de Laboral

Funciones:

- Ejecutar convenios de colaboración y coordinación con estados, municipios y otras dependencias y entidades del sector público para que integren el gasto destinado a programas y acciones laborales a su programa normal de inversiones.
- Supervisar que el gasto destinado a acciones de laboral en estados y municipios sean complementarias con las acciones que lleva a cabo la SEDESOL.
- Emitir los oficios de autorización de recursos para el desarrollo de programas laborales tanto en estados como municipios.
- Llevar el control y seguimiento de los programas laborales que lleven cabo los gobiernos estatales y municipales, así como las diferentes dependencias del sector público.
- Emitir los lineamientos generales que deberán seguir los gobiernos estatales,

municipales, dependencias y entidades de la administración pública para el desarrollo de proyectos laborales.

- Elaboración de mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas, acciones y recursos orientados para el desarrollo de proyectos laborales.

Dirección de Abasto y Comercialización

Funciones:

- Realizar estudios de viabilidad económica y técnicos, sobre todo para áreas rurales, y promover la formación de cooperativas, para fortalecer la producción y comercialización competitiva.
- Ejecutar convenios de colaboración y coordinación con estados, municipios y otras dependencias y entidades del sector público para que integren el gasto destinado a programas y acciones de abasto y comercialización a su programa normal de inversiones.
- Supervisar que el gasto destinado a acciones de abasto en estados y municipios sean complementarias con las acciones que lleva a cabo la SEDESOL.
- Emitir los oficios de autorización de recursos para el desarrollo de programas de abasto y comercialización tanto en estados como municipios.
- Llevar el control y seguimiento de los programas de abasto y comercialización que lleven cabo los gobiernos estatales y municipales, así como las diferentes dependencias del sector público.
- Emitir los lineamientos generales que deberán seguir los gobiernos estatales, municipales, dependencias y entidades de la administración pública para el desarrollo de proyectos relacionados con el abasto y comercialización.
- Elaboración de mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas, acciones y recursos orientados para el desarrollo de proyectos.

5.2.3 Promoción y puesta en marcha de un Compromiso Nacional para el Impulso de un Desarrollo Económico que aliente el Bienestar (Tercer Estrategia).

5.2.3.1 Suscripción de un Compromiso Nacional entre los sectores público, social y privado para mejorar la Distribución del Ingreso, potenciar el Gasto Social e incrementar los Salarios.

Es necesario impulsar un consenso nacional para aglutinar las acciones y potenciar la los compromisos y acciones efectos e incidencia en el combate a la pobreza. Para ello, se requiere la participación conjunta y voluntaria de los sectores público, social y privado, así como de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Ante ello, es necesario que se contraiga un compromiso a efecto de garantizar que de manera permanente, sus acciones se encaminen a reforzar las estrategias para el combate efectivo a la marginación y exclusión social.

En esta perspectiva, se vislumbra la asunción formal de toda la Nación de un compromiso social para revertir las tendencias actuales de la población asentada en pobreza extrema. Este pacto es esencial, pues permitiría cumplir con las líneas de acción del modelo propuesto, es decir, con la implantación de medidas para mejorar la distribución del ingreso, la implementación de un sistema tributario que aliente el crecimiento económico mediante una disminución de la carga fiscal, mantener bajo control el proceso inflacionario y mejorar el nivel de salarios e ingreso de la población.

Asimismo, se prevé la pertinencia de establecer mecanismos flexibles de comprobación fiscal que permitan que las aportaciones efectuadas por el sector privado para el combate a la pobreza sean totalmente deducibles de impuestos.

Por otra parte, constituye un compromiso histórico, de ética social, llevar a cabo la suscripción de un pacto nacional de los ámbitos federal y local de gobierno que involucre a los sectores social y privado, con el propósito de incrementar los niveles de gasto social destinados al combate a la pobreza.

Este compromiso social plantearía la necesidad de repartir algunos de los beneficios generados por el crecimiento económico, para la población que no ha tenido acceso a éstos; pues como se ha planteado, por si solo el crecimiento económico no es condición necesaria para lograr un desarrollo social armónico, ni tampoco para que la mayoría de la población goce de mejores niveles de bienestar.

En este contexto, es importante la asunción de obligaciones entre las partes suscriptoras para enfrentar conjuntamente a la marginación social y revertir mediante esquemas productivos la situación de pobreza en que se encuentran inmersos millones de mexicanos; por ello, dicho pacto debe partir de reconocer la imposibilidad de conservar los esquemas actuales de distribución del ingreso y con ello de los beneficios del crecimiento.

Revertir las actuales tendencias de empobrecimiento poblacional, no solo devolvería a muchos lo que en justicia les pertenece, sino también al incorporarlos sistemáticamente hacia tendencias que consoliden un desarrollo productivo constante y permanente. La inserción de estos estratos de población en la repartición de los beneficios, mediante los esquemas productivos, atenuaría la necesaria implicación negativa para el desarrollo nacional que significa traer a cuentas una población en pobreza extrema.

En este escenario para adentrar a la población en situación de pobreza al esquema de desarrollo productivo, es necesario una inversión cuantiosa, pero sobre todo debidamente dirigida, que no se disperse ni tampoco se desperdicie en

esfuerzos y acciones aisladas y temporales. Para ello es en extremo relevante la suscripción formal de un acuerdo propuesto para lograr el desarrollo humano y productivo, donde se potencien los recursos sociales incluidos los del "Ramo General Fondo de Inversión Social para el desarrollo Humano y Productivo" del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este instrumento, la participación del gobierno federal debe confluir a través de todas sus dependencias, para una suma de acciones y recursos en el combate a la pobreza y en la elevación de las capacidades individuales, en materias como educación, salud y alimentación, con la participación de las entidades federativas y de los sectores público, social y privado en este propósito de elemental justicia social.

5.2.3.2 Suscripción de Acuerdos de coordinación y colaboración Intersectorial

Con el objeto de atender los requerimientos específicos de recursos para la promoción de un desarrollo humano y productivo en población asentada en regiones de pobreza, se requiere que en el marco del compromiso nacional para el impulso al gasto social, en donde las partes, es decir la federación, los estados y municipios, con la participación que corresponda a otros sectores, convengan de manera específica, la proporción de recursos que destinarán a las acciones en esta materia.

Con la afluencia de recursos que se determinen a partir de las necesidades formuladas en el seno del Consejo de Desarrollo Humano y Productivo, así como de las propuestas y necesidades de los municipios, se estaría en posibilidad de atender de una manera pronta y expedita los requerimientos presupuestarios; pero, más aún, la cantidad de recursos se elevaría exponencialmente, a raíz de la

utilización de una mayor proporción de éstos en el marco del compromiso nacional para incrementar el gasto social.

La magnitud del gasto público federal y local, sumado a las acciones de otros sectores, implicaría una potenciación de los recursos, una mejor labor redistributiva y la generación de beneficios inmediatos en la población objetivo.

5.2.3.3 Modificación de los Convenios de Desarrollo Social

Respecto al contenido de los Convenios de Desarrollo Social es necesario realizar algunas modificaciones a sus apartados, para considerar de acuerdo al esquema propuesto, los aspectos para el desarrollo humano y productivo, así como referenciar, en su caso la suscripción del compromiso nacional de los gobiernos federal y estatal para incrementar el gasto social.

A raíz de las modificaciones y enmiendas legislativas propuestas en este texto, habría que evaluar la posibilidad de modificar la connotación del Convenio de Desarrollo Social, para transformarlo en un Convenio de Desarrollo Humano y Productivo, con énfasis en estas vertientes. De esta forma el Convenio no sólo contendría las asignaciones presupuestarias que los órdenes federal y estatal destinarían al desarrollo humano y productivo, sino también las participaciones de los otros sectores social y privado de la economía.

Asimismo el Convenio contendría un apartado en donde todas las dependencias del ejecutivo federal que estén vinculadas con el desarrollo social, establezcan las acciones que se ejecutarían en el ámbito de su competencia, en el marco de los recursos autorizados por el Ramo General Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Humano y Productivo. El Convenio de Desarrollo Social debe integrarse con los apartados necesarios en función de las responsabilidades de

las dependencias y entidades del gobierno federal que participen, cada una con acciones específicas en el ámbito de su competencia.

CONCLUSIÓN:

En el desarrollo de la presente investigación se ha enfatizado en la necesidad de instrumentar cambios de fondo en materia de política económica y social, para estar en posibilidad de responder a las necesidades de desarrollo del país. México es una nación que enfrenta el desafío de incorporar a millones de ciudadanos a los beneficios del progreso, y a erradicar las condiciones de miseria y de pobreza en que se encuentran.

En este contexto, la visión de la política social debe partir de los principios de responsabilidad y honestidad, compromiso social, vocación de servicio, profesionalización de los servidores públicos, y eficiencia y calidad en la gestión pública. Asimismo, es necesario establecer un proyecto de nación de largo plazo que garantice que las políticas y estrategias se ejecuten sin considerar aspectos políticos, religiosos o de otra índole que pudieran desviar los objetivos del desarrollo nacional.

Como parte de la nueva visión de la política social, es necesario modificar los actuales esquemas de relación entre estado y sociedad, para la generación de nuevos espacios de participación que reflejen valores como la corresponsabilidad, la honestidad y la transparencia, tanto en el diseño, como en la instrumentación y ejecución de programas sociales. Asimismo, es necesario promover una cultura que fomente el sentido de cohesión de los diferentes sectores sociales para participar en la definición del proyecto de nación que satisfaga las necesidades, demandas y aspiraciones de la sociedad mexicana. Ello permitirá recuperar la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas, garantizará la

permanencia de los proyectos sociales de largo plazo y, permitirá la instrumentación de esquemas de evaluación de la gestión gubernamental, así como de los programas y proyectos instrumentados.

Aunado a lo anterior, el estado mexicano debe fortalecerse para garantizar la implementación de esquemas de desarrollo que promuevan que todos los sectores sociales se vean beneficiados con el crecimiento económico. Para ello, necesita nuevas formas, métodos, técnicas y actitudes para su administración y gestión pública.

Por el tamaño de la población, la dispersión geográfica de pequeñas comunidades, así como por el avance significativo de la pobreza, el gobierno federal tiene que instrumentar cambios a las estructuras de sus instituciones; para lograrlo necesita una reforma administrativa, una vocación de servicio de su personal y de sistemas presupuestarios acordes con los desafíos que impone el reto social.

Los cambios también implican reformar el sistema presupuestario para fortalecer las finanzas públicas y modernizar la gestión pública. La reforma al sistema presupuestario es una tarea que demanda diferentes acciones en distintos frentes para darle una dirección integral. Dados los alcances pretendidos, cuyo resultado sólo es posible alcanzar en el mediano plazo, debe entenderse que las reformas a la gestión pública y al sistema presupuestario, son sistemas permanentes de cambio y mejora con periodos de maduración de varios años, pero que se reflejarán de manera paulatina y a través del tiempo en una mejora constante de los niveles de vida.

APENDICE ESTADÍSTICO

CUADRO	TITULO
Cuadro 1	Evolución del PIB 1950-1970
Cuadro 2	Producto Interno Bruto
Cuadro 3	Producto Interno Bruto Agrícola 1965 – 1977
Cuadro 4	Proyección de la Inflación al 2018
Cuadro 5	Evolución del Gasto Programable respecto al Gasto Total 1983-2001
Cuadro 6	Gasto No Programable respecto al Gasto Total 1983-2001
Cuadro 7	Gasto Social respecto al Gasto Programable 1983 – 2001
Cuadro 8	Gasto Social respecto al PIB 1983 – 2001
Cuadro 9	Evolución del Gasto Social 1995 – 2001
Cuadro 10	Gasto de Combate a la Pobreza respecto al Gasto Social 1995-2001
Cuadro 11	Gasto de la Sedesol respecto al Gasto de Combate a la Pobreza 1995-2001 (incluye recursos del Ramo 33)
Cuadro 12	Gasto de la Sedesol respecto al Gasto de Combate a la Pobreza 1995-2001 (Sin Ramo 33)
Cuadro 13	Ingresos y Egresos del Gobierno Mexicano 1954 – 1970
Cuadro 14	Evolución de la Deuda Externa 1977-1982
Cuadro 15	Déficit Financiero del Sector Público 1977 – 1982
Cuadro 16	Gasto Consolidado del Sector Público 1992 – 1997
Cuadro 17	Comparativo de Recursos Asignados al FOBAPROA Vs Servicio de la Deuda 1995-2001
Cuadro 18	Población Urbana y Rural 1910-1995
Cuadro 19	Evolución de la Población Económicamente Activa por Sector de Origen 1954- 1970
Cuadro 20	Tasa de Crecimiento de la Población 1940-1970
Cuadro 21	Coeficiente de GINI 1984-2000

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL PIB 1950-1970 Millones de pesos Base 1970		
AÑO	MONTO	VARIACION %
1950	124,779.4	
1951	134,428.8	7.7
1952	139,774.7	4.0
1953	140,158.2	0.3
1954	154,167.9	10.0
1955	167,269.8	8.5
1956	178,706.1	6.8
1957	192,242.5	7.6
1958	202,467.0	5.3
1959	208,523.0	3.0
1960	225,447.5	8.1
1961	236,561.8	4.9
1962	247,614.6	4.7
1963	267,395.7	8.0
1964	298,662.4	11.7
1965	318,030.0	6.5
1966	340,074.3	6.9
1967	361,396.7	6.3
1968	390,798.6	8.1
1969	415,512.1	6.3
1970	444,271.4	6.9
TMAC		6.6

FUENTE: Informe Anual e Indicadores Económicos de Banco de México.

CUADRO 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(MILLONES DE PESOS)
(2001 = 100)

Año	A Precios Corrientes	A Precios Constantes	Variación (%)	Deflactor Implícito (2001 = 100)	Variación (%)
1980	4,470.1	3,420,246.4		0.13	
1981	6,127.6	3,710,108.3	8.5	0.17	26.37
1982	9,797.8	3,691,321.2	-0.5	0.27	60.71
1983	17,878.7	3,563,161.5	-3.5	0.50	89.04
1984	29,471.6	3,684,808.8	3.4	0.80	59.40
1985	47,391.7	3,765,470.0	2.2	1.26	57.36
1986	79,535.6	3,649,479.1	-3.1	2.18	73.16
1987	193,612.3	3,712,441.1	1.7	5.22	139.30
1988	416,305.2	3,756,820.1	1.2	11.08	112.48
1989	548,858.0	3,914,488.8	4.2	14.02	26.53
1990	738,897.5	4,112,902.6	5.1	17.97	28.13
1991	949,147.6	4,286,581.2	4.2	22.14	23.25
1992	1,125,334.3	4,442,166.9	3.6	25.33	14.41
1993	1,256,196.0	4,528,936.9	2.0	27.74	9.49
1994	1,420,159.5	4,728,984.1	4.4	30.03	8.27
1995	1,837,019.1	4,437,492.5	-6.2	41.40	37.85
1996	2,525,575.0	4,666,333.2	5.2	54.12	30.74
1997	3,174,275.2	4,982,492.9	6.8	63.71	17.71
1998	3,846,349.9	5,229,461.5	5.0	73.55	15.45
1999	4,583,762.3	5,429,552.6	3.8	84.42	14.78
2000 ^{1/}	5,432,354.8	5,801,754.9	6.9	93.63	10.91
2001 ^{2/}	5,854,155.7	5,854,155.7	0.9	100.00	6.80

^{1/} Cifras estimadas para 2000, en base a los pronósticos del Banco de México.

^{2/} Cifras estimadas con base en los Criterios Generales de Política Económica de SHCP para el año 2001.

FUENTE: Informe Anual del Banco de México, 1997; Criterios Generales de Política Económica 1999 y 2000 e informes de SHCP.

CUADRO 3

AÑO	PIB AGRICOLA (Millones de Pesos)	POBLACION TOTAL (Millones de Personas)	PIB AGRICOLA POR HABITANTE
1965	28,493.0	34,923.0	81.58
1966	29,415.0		
1967	29,622.0		
1968	30,318.0		
1969	30,237.0		
1970	31,515.0	48,225.0	65.35
1970	31,515.0	48,225.0	65.35
1971	33,862.0		
1972	33,423.0		
1973	34,633.0		
1974	35,463.0		
1975	35,679.0		
1976	35,338.0		
1977	38,977.0	66,847.0	58.30

FUENTE: La Economía Mexicana en Cifras 1990. 11a. Edición. Nacional Financiera.

CUADRO 4

PROYECCIÓN DE LA INFLACIÓN AL 2018

Año	Variación (%)
1988	-
1989	26.53
1990	28.13
1991	23.25
1992	14.41
1993	9.49
1994	8.27
1995	37.86
1996	30.75
1997	17.72
1998	13.97
1999 ^{1/}	15.85
2000 ^{2/}	10.36
2001	8.00
2002	7.00
2003	7.00
2004	5.00
2005	5.00
2006	5.00
2007	5.00
2008	5.00
2009	5.00
2010	5.00
2011	5.00
2012	5.00
2013	5.00
2014	5.00
2015	5.00
2016	5.00
2017	5.00
2018	5.00

^{1/} Cifras estimadas para 1999, en base a los pronósticos del Banco de México.

^{2/} Cifras estimadas con base en los Criterios Generales de Política Económica de SHCP para el año 2000.

FUENTE: Informe Anual del Banco de México, 1997; Criterios Generales de Política Económica 1999 y 2000 e Informes de SHCP.

CUADRO 5

EVOLUCION DEL GASTO PROGRAMABLE RESPECTO AL GASTO TOTAL (Millones de pesos)

AÑO	GASTO TOTAL (1)	GASTO PROGRAMABLE (2)	PROPORCION 3=(2/1)
1983	7,425.3	4,246.1	57.2
1984	11,668.8	7,141.3	61.2
1985	17,719.1	13,572.6	76.6
1986	33,481.5	17,196.8	51.4
1987	84,947.3	39,222.7	46.2
1988	158,737.1	74,221.8	46.8
1989	169,313.4	88,273.3	52.1
1990	205,521.5	117,122.1	56.9
1991	224,112.8	148,879.1	66.4
1992	254,541.1	178,266.2	70.0
1993	279,943.2	206,987.2	73.9
1994	325,812.1	249,480.5	76.6
1995	423,194.1	290,423.6	68.6
1996	583,890.3	403,449.5	69.1
1997	746,468.6	528,123.9	70.7
1998	823,072.8	600,583.0	73.0
1999	1,015,610.8	711,228.2	70.0
2000	1,243,859.5	816,734.9	65.7
2001 ^{1/}	1,349,580.5	948,410.6	70.3

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes informes de Gobierno y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los mismos años

1/ Dato del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2001

CUADRO 6

GASTO NO PROGRAMABLE RESPECTO AL GASTO TOTAL

(Millones de pesos)

AÑO	GASTO TOTAL	GASTO NO PROGRAMABLE	PROPORCION %
1983	7,425.3	3,179.2	42.8
1984	11,668.8	4,527.5	38.8
1985	17,719.1	7,491.3	41.5
1986	33,481.5	16,284.7	48.6
1987	84,947.3	45,724.6	53.8
1988	158,737.1	84,515.3	53.2
1989	169,313.4	81,040.2	47.9
1990	205,521.5	88,399.4	43.0
1991	224,112.8	75,233.7	33.6
1992	254,541.1	76,274.9	30.0
1993	279,943.2	72,956.0	26.1
1994	325,812.1	76,331.6	23.4
1995	423,194.1	132,770.5	31.4
1996	583,890.3	180,440.8	30.9
1997	746,468.6	218,344.7	29.3
1998	823,072.8	222,489.8	27.0
1999	1,015,610.8	303,591.1	29.9
2000	1,243,859.5	397,165.3	31.9
2001	1,349,580.5	413,456.0	30.6

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes Informes de Gobierno y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los mismos años

CUADRO 7

GASTO SOCIAL RESPECTO AL GASTO PROGRAMABLE

(Millones de pesos)

AÑO	GASTO PROGRAMABLE	GASTO SOCIAL	PROPORCION %
1983	4,246.1	1,232.7	29.0
1984	7,141.3	2,031.1	28.4
1985	13,572.6	3,329.8	24.5
1986	17,196.8	6,426.0	37.4
1987	39,222.7	11,995.6	30.6
1988	74,221.8	23,727.0	32.0
1989	88,273.3	31,332.3	35.5
1990	117,122.1	44,416.2	37.9
1991	148,879.1	66,722.1	44.8
1992	178,266.2	88,012.4	49.4
1993	206,987.2	107,043.1	51.7
1994	249,480.5	128,636.4	51.6
1995	290,423.6	155,035.7	53.4
1996	403,449.5	209,467.0	51.9
1997	528,123.9	272,104.8	51.5
1998	600,583.0	347,511.0	57.9
1999	711,228.2	433,375.1	60.9
2000	816,734.9	519,360.7	63.6
2001	948,410.6	587,406.4	61.9

Fuente: Primer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada.

CUADRO 8

GASTO SOCIAL RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO (Millones de pesos)

AÑO	PIB	GASTO SOCIAL	PROPORCION
1983	17,878.7	1,012.2	5.7
1984	29,471.6	1,661.0	5.6
1985	47,391.7	2,676.7	5.6
1986	79,535.6	4,469.4	5.6
1987	193,612.3	11,995.6	6.2
1988	416,305.2	23,727.0	5.7
1989	548,858.0	31,332.3	5.7
1990	738,897.5	44,416.2	6.0
1991	949,147.6	66,722.1	7.0
1992	1,125,334.3	88,012.4	7.8
1993	1,256,196.0	107,043.1	8.5
1994	1,420,159.5	128,636.4	9.1
1995	1,837,019.1	155,035.7	8.4
1996	2,525,575.0	209,467.0	8.3
1997	3,174,275.2	272,104.8	8.6
1998	3,846,349.9	347,511.0	9.0
1999	4,583,762.3	433,375.1	9.4
2000	5,432,354.8	519,360.7	9.6
2001 ^{1/}	5,854,155.7	587,406.4	10.0

Fuente: V Informe de Gobierno, 1999 e Indicadores Económicos de Banco de México

1/ Dato del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2001

CUADRO 9

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1995-2001 (Millones de Pesos)

ANO	MONTO NOMINAL	VARIACIÓN %	MONTO REAL	VARIACIÓN %
1995	155,035.7		374,482.4	
1996	209,467.0	35.1	387,041.8	3.3
1997	272,104.8	29.9	427,099.0	10.3
1998	347,511.0	27.7	472,482.7	10.6
1999	433,375.1	24.7	513,356.0	8.6
2000	519,360.7	19.8	554,694.8	8.0
2001	587,406.4	13.1	587,406.4	5.9

NOTA: Base 2001 =100.

FUENTE: Elaboración propia con datos de diferentes informes de gobierno y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los mismos años.

CUADRO 10

GASTO DE COMBATE A LA POBREZA RESPECTO AL GASTO SOCIAL (Millones de pesos del 2001)

AÑO	GASTO SOCIAL	GASTO COMBATE A LA POBREZA	PROPORCIÓN %
1995	374,482.4	43,316.4	11.6
1996	387,041.8	44,325.0	11.4
1997	427,099.0	43,739.3	10.2
1998	472,482.7	47,136.8	10.0
1999	513,356.0	51,080.9	9.9
2000	554,694.8	57,307.2	10.3
2001	587,406.4	63,525.7	10.8

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes Informes de Gobierno y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los mismos años

CAUDRO 11

GASTO DE LA SEDESOL RESPECTO AL GASTO DE COMBATE A LA POBREZA (INCLUYE RAMO 33) (Millones de pesos del 2001)

AÑO	GASTO DE COMBATE A LA POBREZA	GASTO DE LA SEDESOL^{1/}	PROPORCION %
1995	43,316.4	34,771.3	80.3
1996	44,325.0	36,699.7	82.8
1997	43,739.3	33,708.1	77.1
1998	47,136.8	29,947.1	63.5
1999	51,080.9	31,955.1	62.6
2000	57,307.2	31,316.6	54.6
2001	63,525.7	33,141.1	52.2
TMAC	6.6	4.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes Informes de Gobierno y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los mismos años

1/ Considera los recursos del Ramo 33

CUADRO 12

**GASTO DE LA SEDESOL RESPECTO AL DE COMBATE A LA POBREZA
(SIN RAMO 33)
(Millones de Pesos del 2001)**

AÑO	GASTO DE COMBATE A LA POBREZA	GASTO DE LA SEDESOL	PROPORCIÓN %
1995	43,316.4	17,990.8	41.5
1996	44,325.0	21,235.8	47.9
1997	43,739.3	18,396.4	42.0
1998	47,136.8	15,802.4	33.5
1999	51,080.9	15,450.0	30.2
2000	57,307.2	14,239.2	24.8
2001	63,525.7	14,077.1	22.2
TMAC	6.6	4.0	

FUENTE: Informe de Gobierno de Vicente Fox.

CUADRO 13

INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO MEXICANO, 1954-1970

(Millones de pesos)

AÑO	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EJERCIDOS	DEFICIT (-) O SUPERÁVIT	PROPORCIÓN DEL PIB
1954	7,714.0	7,917.0	-203.0	-0.3
1955	9,024.0	8,883.0	141.0	0.2
1956	10,194.0	10,270.0	-76.0	-0.1
1957	10,870.0	11,303.0	-433.0	-0.4
1958	13,183.0	13,288.0	-105.0	-0.1
1959	14,163.0	14,158.0	5.0	0.0
1960	19,458.0	20,150.0	-692.0	-0.4
1961	19,941.0	20,362.0	-421.0	-0.2
1962	20,398.0	20,219.0	179.0	0.1
1963	19,704.0	20,295.0	-591.0	-0.3
1964	28,976.0	28,286.0	690.0	0.3
1965	64,283.0	64,020.0	263.0	0.1
1966	66,619.0	66,054.0	565.0	0.2
1967	79,459.0	79,452.0	7.0	0.0
1968	85,278.0	83,422.0	1,875.0	0.5
1969	97,509.0	98,001.0	-492.0	-0.1
1970	109,064.0	109,261.0	-197.0	0.0

FUENTE: 1954-1958 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios.

1959-1970 Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CUADRO 14

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA 1977-1982

(Millones de Dólares)

PERIODO	SALDO
1977	30,912.0
1978	34,664.0
1979	40,257.0
1980	50,713.0
1981	74,861.0
1982	92,408.0

FUENTE: Indicadores Hacendarios, SHCP.

CAUDRO 15

DÉFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO (Porcentaje del PIB)

AÑO	PORCENTAJE DEL PIB
1977	6.3
1978	6.2
1979	7.1
1980	7.5
1981	14.1
1982	16.9

FUENTE: La Economía Mexicana en Cifras, 11ª. edición.

CUADRO 16

GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO (Porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Programas Federales	61.9	59.5	58.2	58.1	56.9	47.4
Empresas	16.4	15.4	14.6	14.9	17.4	19.1
Subtotal	78.3	74.9	72.8	73.0	74.3	66.5
Gasto Federalizado	3.3	4.3	6.5	8.4	7.8	13.8
Participaciones a estados	10.1	10.8	10.6	9.3	10.2	12.5
Gasto Estatal	3.4	5	4.1	4	3	2.5
Transferencias municipios	2.4	2.5	2.8	2.3	2.5	3.1
Gasto municipal	2.5	3.2	3.1	3.0	2.2	1.9

Fuente: Hernández Trillo Fausto, Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?. División de Economía Colección de Documentos de Trabajo del CIDE, No. 85

CUADRO 17

COMPARATIVO DE RECURSOS ASIGNADOS AL FOBAPROA VS SERVICIO DE LA DEUDA (Millones de pesos)

AÑO	TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA1/ (1)	RECURSOS FOBAPROA (2)	PROPORCIÓN % 3=(2/1)
1995	83,621.2	15,000.0	17.9
1996	109,600.1	20,500.0	18.7
1997	123,430.5	39,786.1	32.2
1998	125,430.5	10,106.8	8.1
1999	159,554.2	22,195.1	13.9
2000	175,578.2	40,018.0	22.8
2001	145,054.0	39,177.9	27.0

Fuente: De 1995 a 1997 cifras correspondientes a Informe de Gobierno 1998, y PEF 2000 y 2001.

CUADRO18

POBLACIÓN URBANA Y RURAL

1910-1995^a

AÑO	RURAL	%	URBANA	%
1910	10,809,197	73.30	4,351,172	28.70
1930	11,012,091	66.53	5,540,631	33.47
1950	14,807,534	57.44	10,983,483	42.56
1970	19,916,682	41.30	28,308,556	58.70
1990	23,289,924	28.66	57,959,721	71.34
1995 ^b	24,154,775	26.50	67,003,515	73.50

- a) La población urbana es aquella que habita en localidades de 2,500 habitantes y más, la rural habita en localidades con menos de 2,500 habitantes
- b) Las cifras incluyen una estimación de población por un total de 90,855 personas, correspondientes a 28,634 viviendas sin información de ocupantes
- c) La suma no coincide con el total nacional debido a que se excluyen 11,763 personas consideradas como complementarias.

Fuente: Elaborado por la División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos de: INEGI, Sistema para la Consulta del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (SICAM)

CUADRO 19

EVOLUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR DE ORIGEN

(Miles de personas)

ANO	P.E.A	PRIMARIO	INDUSTRIAL	SERVICIOS
1954	8,272	4,824	1,319	2,129
1960	11,253	6,119.0	2,121	3,013
1970	12,955	5,104	2,973	4,878

Fuente: Elaboración propia con datos de la Economía Mexicana en Cifras, Nacional Financiera 1990.

CUADRO 20

TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN 1940-1970

ANO	TASA DE CRECIMIENTO
1940	1.7
1950	2.8
1960	3.1
1970	3.3

FUENTE: La Economía Mexicana en Cifras, 11ª. edición.

CUADRO 21

COEFICIENTE DE GINI

AÑO	COEFICIENTE DE GINI
1984	0.429
1992 ¹	0.475
1994 ¹	0.477
1996	0.456
1998	ND
2000 ^{1,2}	0.503

FUENTE: México Social, BANAMEX.

¹ / Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2000 (ENIGH) del INEGI

ND No disponible

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Héctor y Meyer, Lorenzo, A la Sombra de la Revolución Mexicana, México, Ed. Cal y Arena, 1999.

Aguilar Villanueva, La Reforma del Estado, Revista Examen, México, 1989.

Angeles, Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana. México, el Caballito, 1978.

Anguiano Equigua, Roberto, Las Finanzas del Sector Público en México, México, UNAM, 1967.

Agustín, José Tragicomedia Mexicana. La Vida en México de 1982 a 1994. Vol. II, México, Editorial Planeta, 1998, 368 páginas.

Arellano, R, Federalismo Fiscal: Retos y Perspectivas, Fundación Luis Donaldo Colosio, México.

Banco Mundial, Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty, Progress and Change, Washington, 1993.

BANAMEX, Examen de la Situación Económica de México, mayo, Vol. LXXII, México, 1997.

BANAMEX, Indicadores Económicos, Dirección General de Investigación Económica, publicación mensual.

BANAMEX, México Social 1996-1998, Estadísticas seleccionadas, División de Estudios Económicos y Sociales, Grupo Financiero Banamex-Accival México, 1998, 775 páginas.

Beltran y Puga, Tatiana, Et Al El Predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales, México, INAP, 1980.

Boltvinik, Julio, "Pauperización Zedillista", La Jornada, Sección de Economía Moral, México, 11 de octubre de 1998.

Cabral, Roberto, Industrialización y Política Económica, en Desarrollo y Crisis.

Cabrero Mendoza, Enrique, Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaría en Municipios Urbanos en México, México, Ed. Porrúa, 1996.

Caiden, GERAL E. "Desafíos para los Gerentes del Sector Público", Revista de Administración Pública, México, 1997. Revista de Administración Pública.

Camdessus, Michel, Declaraciones para el Periódico "El Financiero", 13 de marzo de 1995.

Cardoso, F.H., "Las Políticas Sociales en la Década de los Años Ochenta, ¿nuevas opciones?" Trimestre Económico No. 197, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Cardoso, María, El Estudio de las Políticas en América Latina.

Carrasco, Rosalba y Tarriba, Gabriel, Pobreza y Política Social, México, UAM, 1998.

Chávez Presa, Jorge. Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. México, 2000, Fondo de Cultura Económica, 336 páginas.

Centro de Difusión Económica. Documento No. 16.

CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1998-1999.

CEPAL, Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años Ochenta, LC/L. 533. mayo 3 de 1990.

CIDE, Los Impuestos en México ¿Quién y cómo se pagan?, México, 1999.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación 1995, México.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación 1996, México.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación 1997, México.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación 1998, México.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, México.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, Reglas de Operación, 15 de febrero del 2000. México.

Dussel, Enrique, El Cambio Estructural Manufacturero Mexicano, 1988-1994, Comercio Exterior.

El Financiero, 19 de diciembre de 1999

Examen de la Situación Económica. Estudios Económicos y Sociales, Vol. LXXVI, marzo del 2001.

Farfán Mendoza, "Políticas de Estabilización y Reformas a la Política Social en México", El Debate Nacional No 5 compilador Esthela Gutiérrez Garza, México, Diana, 1997, 350 páginas.

Flores Salgado, José, La Política Comercial en México 1988-1994.

Giopp Medina, Alejandro, Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: La Gestión de la Política Social, Revista de Administración Pública, México, 1997.

González Tiburcio, Enrique, Reforma del Estado y Política Social, México, Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), 1993.

Gordillo, Gustavo, Soberanía Popular: Las Nuevas Formas, Revista Nexos, México, 1990.

Greesnspar, Alan, Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Pensamiento Iberoamericano enero-junio, 1995.

Greesnspar, Alan, Review of International Political Economy, Vol. 2, 1995

Guerrero Orozco, Omar, Continuidad y terminación de Políticas en Administración Pública, Revista de Administración Pública, México, 1995

Guillén Romo, Héctor, La Contrarrevolución Neoliberal, Editorial Era, 1997, 257 páginas.

Hansen, Roger D., La Política del Desarrollo Mexicano. México, SXXI, 20ª. Edición, 1978, páginas 16-57.

Hernández Laos, Enrique, Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una Agenda para la Investigación, México, UNAM, 1992, 268 páginas.

Hernández Laos, Enrique, La Pobreza en México, Comercio Exterior, México, 1992.

4

Indicadores Tributarios de la Dirección de Planeación Hacendaria. SHCP.

Informe Anual de Banco de México 1998. BANAMEX, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, Resultados Definitivos del Censo de Población y Vivienda, México, 1995.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Federalismo Fiscal Comparado. México, 1990, 364 páginas.

Kenneth Turnerm, John, México Bárbaro, México, B. Costa Amic Editor, 1974.

Kindleberger, Charles, Historie Mondiale de Speculation Financiere, Pau, Paris, 1994.

Kliksberg, Bernardo, Como Reformar el Estado para la Lucha contra la Pobreza, Revista de Gestión y Política Pública Vol. I, México, 1992.

Kliksberg, Bernardo, Pobreza un Tema Impostergable Nuevas respuestas a nivel mundial. Caracas, Venezuela, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1993, 432 páginas.

La Economía Mexicana en Cifras. Nacional Financiera, 1990.

México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias del Cambio Estructural 1983-1988.

Musgrave, Richard, Hacienda Pública, Teoría y Práctica, Ed. Macgraw Hill, 1975.

Oates, Wallace E., Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

Oks, Daniel y Van Winbergen, Sweder, Le Mexicque. Apres la Crise de L'endettement: la croissance estelle durable. BID-OCDE.

OCDE, Etudes Economique de L'Ocde, París, 1992.

Ortiz, Guillermo, Declaraciones para el periódico "El País", 22 de marzo de 1995.

PAN, Proyección de los Principios de Doctrina en México, 1965.

Pérez, Germán y León, Samuel, 17 Ángulos de un Sexenio. México, Plaza y Valdez, 1998.

Periódico Reforma, diversos ejemplares.

Poder Ejecutivo Federal, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 1997.

Poder Ejecutivo Federal, IV Informe de Gobierno de 1998, México.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989, México.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.

Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la administración Pública 1995-2000, México.

PRD, Plataforma Electoral, México, 1997.

PRI, Declaración de Principios en los Contadores Públicos al Servicio del Estado en el Sector Popular del PRI, México, 1981

PT, Plataforma Electoral, México, 1997.

Poulantzas, Nicos El Poder Político y las Clases Sociales en el estado Capitalista. México, SXXI, 1988.

Rene, Passet, Emprise de la Finance, Le Monde Diplomatique, 1995.

Retchkiman, Benjamín. Aspectos Estructurales de la Economía Pública, UNAM, México.

Revista Nueva Economía, Desarrollo Sustentable, México.

Rivera Rios, Miguel Angel, Crisis y Reorganización del Capitalismo en México, México, 1985.

Ruiz Massieu, José Francisco, Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación, México, SPP, 1981.

Salyano Rodríguez, Raúl, La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano, México, INAP, 1985.

Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Sedesol, Discurso Pronunciado por el titular Lic. Esteban Moctezuma Barragán, México.

Sedesol, Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, México.

Serra Rojas, Andrés, Liberalismo Social, México, Ed. Porrúa, 1993.

Solís, Leopoldo, El Efecto Social de la Crisis Económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

SPP/SEDESOL, Antología de la Planeación en México. La Planeación del Desarrollo en la Década de los noventa, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Evaluación del PIDER III 1982-1988.

SPP/SEDESOL, Manual Unico de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, México.

Teo Molde, Enrique, Los Fondos de Compensación de las diferencias Fiscales entre regiones: Primeras aproximaciones, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

The Mexican Economy, 1995.

Torres Gaitán, Ricardo, Un Siglo de Devaluaciones del Peso Mexicano, México, 1991.

Uvalle, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, 1996.

Uvalle, Ricardo, Los Nuevos derroteros de la Vida Estatal. México, Instituto de Administración Pública Estatal del Estado de México, 1994, 144 páginas.

Warman, Arturo, La Política Social en México 1989-1994, México, Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, José, Sindicalismo: Formas de representación y Democracia, Revista Nexos, México, 1990.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, Mensaje al Congreso de la Unión, México, 1997.

[http://www: sedesol. Gob. mx/desreg: síntesis. Htm.](http://www.sedesol.Gob.mx/desreg:síntesis.Htm)