

00463
3



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA
SOCIAL (FAIS) COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE
POLITICA SOCIAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES: ANALISIS
A LA FORMULA DE DISTRIBUCION DE RECURSOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

OLGA GALLEGOS CENTENO

DIRECTOR DE TESIS: EDGAR ORTIZ CALISTO



MEXICO, D. F.

TESTIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003

A



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.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, mi más profundo agradecimiento por darme la vida, porque gracias a su esfuerzo he podido concluir otra de mis metas profesionales, GRACIAS por hacer posible mi desarrollo personal y profesional.

Al ser que más amo y que ha llenado de amor y alegría mi vida, Víctor Hugo esperando que encuentre siempre el camino que lo lleve a la culminación de todos sus sueños e ilusiones.

A Hugo porque siempre soné que estuvieras conmigo en los momentos más importantes de mi vida, gracias por tu comprensión y apoyo para la culminación de una más de mis metas profesionales.

A mis hermanos, porque todos y cada uno de ellos ha aportado un poquito de su experiencia personal que se tomó como base para continuar creciendo en todos los ámbitos de mi vida.

A mis amigos que siempre están presentes en aspectos tan importantes de mi vida personal y profesional.

Gracias a los comentarios y observaciones de Eduardo Gutiérrez Ramírez que contribuyeron al mejor desarrollo de la presente investigación, al M.A. Isaac Rojkind Orleánsky y al CP. Miguel Exiga Huerta por las facilidades otorgadas para la culminación de este trabajo.

Un reconocimiento especial a las valiosas aportaciones que realizaron los miembros del jurado revisor y que permitieron enriquecer el contenido de este trabajo:

Dra. Ana María Victoria Jardón

Dra. Verónica Montes de Oca

Dr. Edgar Ortiz Calisto

Dr. Gerardo Torres Salcido

Mtro. Francisco Rodríguez Hernández

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

PROLOGO

INTRODUCCIÓN

I

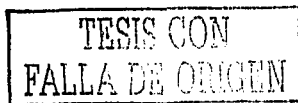
CAPITULO I EL FEDERALISMO Y SU VÍNCULO CON LA ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

1.1	<i>Acerca del Federalismo Mexicano</i>	1
1.2	<i>Estructura del Sistema Federal Mexicano</i>	2
1.2.1	<i>Transferencias Gubernamentales</i>	4
1.3	<i>Aspectos Teóricos del Federalismo</i>	7
1.4	<i>Federalismo Fiscal, atribuciones y responsabilidades</i>	12
1.4.1	<i>Sistema de Participaciones</i>	17
1.5	<i>Reforma del Estado y Federalismo</i>	20
1.5.1	<i>El Fortalecimiento del Federalismo fiscal como Estrategia Gubernamental</i>	26
1.5.2	<i>El Nuevo Federalismo Mexicano y la Política de Desarrollo Social</i>	28
1.5.3	<i>Descentralización del Gasto Social</i>	31
	<i>Conclusiones</i>	38

CAPITULO II EL ESTADO CONTEMPORÁNEO Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS SOCIALES GUBERNAMENTALES

2.1	<i>Las transformaciones del Estado Contemporáneo</i>	42
2.1.1	<i>Crisis del Modelo Burocrático Estatal</i>	44
2.1.2	<i>Los Nuevos Enfoques Gubernamentales</i>	47
2.1.2.1	<i>Las Políticas Públicas y la Participación Social</i>	49
2.1.2.2	<i>La Gerencia Pública como una nueva Tecnología Gubernamental</i>	51
2.1.2.3	<i>Contribuciones de la Gerencia Pública a la Administración Pública Mexicana</i>	55

C



2.2	<i>Las Nuevas Tecnologías Sociales</i>	59
2.2.1	<i>La Gestión Social como Alternativa para el Combate a la Pobreza</i>	59
2.3	<i>La Política Social como eje fundamental del Desarrollo Humano</i>	62
2.4	<i>La Participación Social</i>	65
2.4.1	<i>Modelo de Participación Asistencial</i>	66
2.4.2	<i>Modelo Asistencial Participativo</i>	68
2.4.3	<i>Modelo Participativo</i>	71
2.4.4	<i>Cualidades del Modelo de Participación Comunitaria</i>	73
2.4.5	<i>El Papel de los Organismos no Gubernamentales</i>	75
2.4.6	<i>La Formación de Gerentes Sociales</i>	77
	<i>Conclusiones</i>	81

CAPITULO III DIAGNÓSTICO SOBRE LA POBREZA EN MÉXICO Y MÉTODOS DE MEDICIÓN

3.1	<i>Elementos constitutivos del Fenómeno de la Pobreza</i>	83
3.2	<i>Concepto y Características Generales de Marginalidad</i>	91
3.3	<i>Marginación Social</i>	95
3.3.1	<i>Dimensiones de la Marginación</i>	98
3.4	<i>Causas Socioeconómicas de la Pobreza</i>	100
3.4.1	<i>Factores Externos</i>	100
3.4.2	<i>Factores Internos</i>	102
3.4.2.1	<i>Proceso de Industrialización</i>	103
3.4.2.2	<i>Crisis Agrícola</i>	103
3.4.2.3	<i>Distanciamiento Regional</i>	104
3.4.2.4	<i>Distribución del Ingreso</i>	108
3.5	<i>Métodos de Medición de la Pobreza</i>	109
3.5.1	<i>El Método del Ingreso o Línea de la Pobreza (MLIP).</i>	111
3.5.2	<i>El Método del Ingreso en su variante Alimentaria</i>	113
3.5.3	<i>El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI)</i>	116
3.5.4	<i>El Método Integral de la Pobreza (MIP)</i>	120
3.6	<i>Diagnóstico General sobre la Pobreza en México</i>	125
3.6.1	<i>Indicadores de Pobreza</i>	129

0

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.6.2	<i>Indicadores Internacionales</i>	130
3.6.3	<i>Consejo Nacional de Población y Vivienda del año 2000</i>	131
3.6.4	<i>Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000</i>	132
	<i>Conclusiones</i>	137

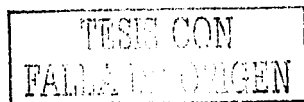
CAPITULO IV INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

4.1	<i>Consideraciones Teóricas de la Política Social</i>	140
4.2	<i>Instrumentos de Planeación de la Política Social</i>	146
4.2.1	<i>La Ley de Planeación</i>	146
4.2.2	<i>El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006</i>	147
4.2.2.1	<i>Los Programas y acciones sectoriales</i>	148
4.2.2.1.1	<i>Programa Nacional de Desarrollo Social. Superación de la Pobreza: una tarea contigo 2001-2006</i>	149
4.3	<i>Instrumentos de Ejecución de la Política Social</i>	156
4.3.1	<i>El Ramo 26 instrumento fundamental de la Política Social</i>	156
4.3.1.1	<i>Concepto y Evolución Histórica</i>	156
4.3.2	<i>El Nuevo Ramo administrativo 20.- Desarrollo Social</i>	163
4.3.2.1	<i>Los Programas de Desarrollo Social y Humano</i>	165
4.3.3	<i>Evaluación General de los Programas de Atención a la Pobreza</i>	174
	<i>Conclusiones</i>	180

CAPITULO V ANÁLISIS A LA FORMULA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

5.1	<i>El Ramo 33 como principal fuente de Ingresos de la Política Social en el marco del Nuevo Federalismo</i>	183
5.2	<i>Propósito del Ramo 33.- Aportaciones Federales a Estados y Municipios</i>	185
5.3	<i>Contexto Institucional y Jurídico</i>	189
5.3.1.	<i>Marco Institucional</i>	189
5.3.2	<i>Marco Jurídico</i>	191
5.4	<i>Criterios para la Distribución de recursos de los Fondos del Ramo 33</i>	194
5.4.1	<i>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS</i>	196

E



5.4.1.1	<i>Antecedentes</i>	196
5.4.1.2	<i>Composición y fórmula del FAIS</i>	197
5.4.2	<i>Problemática que enfrentan los municipios en la distribución de recursos destinados a la superación de la pobreza</i>	207
5.4.2.1	<i>Distribución global de recursos del FAIS por entidad federativa</i>	209
5.4.2.2	<i>Distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM</i>	213
5.5	<i>Propuesta para incorporar un nuevo factor de distribución de los recursos del FISM</i>	221
5.6	<i>Propuesta de modificación a los criterios de distribución de recursos de la fórmula del FISM</i>	223
5.6.1	<i>Filosofía</i>	225
5.6.2	<i>Metodología propuesta</i>	226
5.6.3	<i>Criterios de asignación propuestos</i>	227
5.6.3.1	<i>Propuesta 1.- Aplicación de factores a la diferencia</i>	229
5.6.3.2	<i>Propuesta 2.- Aplicación de estímulo al abatimiento del rezago</i>	233
5.6.3.3	<i>Propuesta 3.- Equilibrio por factores compensados (distribución de recursos en dos bolsas).</i>	238
	<i>Conclusiones</i>	242
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	245
	BIBLIOGRAFIA	250
	ANEXOS	260

F

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

"Recuerda la cara del hombre más pobre y más débil que hayas visto y preguntale si la medida que piensas adoptar va tener alguna utilidad para él. ¿Le va a servir de algo?. ¿Le devolverá el control sobre su vida y su destino?. En otras palabras ¿servirá para que los millones de hambrientos y espiritualmente, empobrecidos consigan la confianza en sí mismos?. Descubrirás entonces que tus dudas y hasta tu propio yo desaparecen.

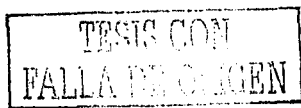
Mahatma Gandhi

PROLOGO

La investigación aquí presentada es resultado de la inquietud por evaluar el diseño e implementación de la fórmula de distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) debido al descontento generalizado que existe entre los presidentes municipales porque los recursos destinados para la atención a la pobreza provenientes de este fondo, han venido disminuyendo en los últimos tres años, mermando con ello su capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de la población. Por el contrario, los índices de rezago de la población se han incrementado notablemente. Ante este panorama es necesario evaluar política social en el marco del nuevo modelo de desarrollo económico propuesto a nivel mundial y sus repercusiones sociales en una sociedad como la nuestra.

Durante la década de los noventa, México sufrió una serie de transformaciones profundas en diferentes ámbitos. Por una parte, se concretó el proceso de apertura comercial que incorporó al país a los mercados mundiales, propiciando con ello una serie de modificaciones en sus estructuras económicas y productivas. Por la otra, surgieron cambios en sus estructuras políticas, al perder las elecciones presidenciales el partido político que había mantenido su hegemonía durante setenta años, con lo cual se aceleró el proceso de democratización del país. De igual forma, los procesos de globalización, la innovación tecnológica y la regionalización de las economías a nivel mundial propiciaron innumerables modificaciones tanto en la sociedad civil como en la acción estatal.

En este contexto, y debido a las condiciones de bienestar de la población imperantes en la actualidad, el gran reto de los países latinoamericanos y del mundo es combatir la pobreza extrema que afecta a gran parte de la población, particularmente en países como el nuestro,



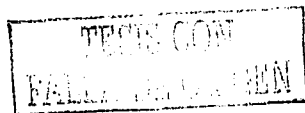
donde la instrumentación adecuada de la política social representa uno de los ejes fundamentales del desarrollo económico, político y social del Estado mexicano. El tema de la política social, particularmente la destinada a la atención de los grupos mas pobres se ha convertido en el centro de atención de muchos expertos en las cuestiones sociales, generando incluso grandes debates al respecto.

La insuficiencia de recursos presupuestales para hacer frente a las necesidades de gasto social en los diferentes niveles de gobierno, obliga a investigadores, académicos, estudiantes y expertos, así como a los responsables del diseño e instrumentación de la política social a buscar alternativas que permitan a los gobiernos allegarse de mayores recursos fiscales para proveer de bienes y servicios públicos a la población, a través de los ya tradicionales fondos sociales constituidos como instrumentos redistributivos, y cuyo objetivo primordial consiste en afectar y revertir los niveles de pobreza. Por ello el interés por estudiar y analizar el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) como fuente de financiamiento de política social de los gobiernos locales, así como los criterios utilizados en su fórmula de distribución de recursos.

Existen pocos estudios sobre política social en México, se han elaborado algunos análisis de tipo histórico donde sólo se hace un recuento de los programas que se han instrumentado, señalando algunas deficiencias y/o aportaciones; sin embargo, son pocos los que reflejan los resultados obtenidos al término de dichos programas, así como su incidencia real en la disminución de la pobreza. La pobreza es sin duda un problema de considerable gravedad, es una realidad inaceptable para cualquier sociedad, ya que vulnera la vida humana y coarta las libertades mas elementales de los individuos. Por tanto, y aún teniendo en cuenta la variedad de cálculos posibles respecto a su magnitud, requiere ser considerada como un asunto de atención prioritaria de cualquier sociedad.

Considerando esta problemática, y debido a las inconformidades manifestadas por la mayoría de los presidentes municipales del país por la falta de recursos para cumplir eficientemente sus funciones, particularmente las destinadas al desarrollo social, es que surge la necesidad de buscar alternativas que permitan garantizar la solvencia de recursos a los estados y municipios. Para este propósito, se presenta en esta investigación un análisis a la fórmula de distribución de

11



recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, así como una propuesta alternativa basada en la revisión de los criterios de distribución de recursos que por un lado estimule a los municipios a reducir su rezago, y por el otro, garantice que ningún municipio disminuya su asignación presupuestal.

Cabe señalar que las alternativas aquí presentadas no sólo destacan las limitaciones de la fórmula utilizada para distribuir los recursos a nivel municipal, además son producto de la reflexión profunda de la problemática que actualmente enfrentan los gobiernos municipales.

Adicionalmente, se incorporan en este trabajo valiosos comentarios y sugerencias emitidos por parte de los miembros del jurado revisor asignados a este proyecto, por lo que aporta algunas sugerencias para mejorar la fórmula indicada y al mismo tiempo propone cambios y adecuaciones en el diseño, elaboración y ejecución de las políticas sociales para combatir la pobreza.

INTRODUCCIÓN

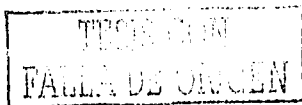
Recientemente en México como en la mayoría de los países Latinoamericanos y del mundo ha sido sometida a modificación la política de bienestar social tradicional, redefiniéndose la relación entre el aparato administrativo y la sociedad. Su propósito consiste en disminuir la desigualdad social, optimizando los recursos económicos, físicos y naturales disponibles, dentro de un marco general de cooperación y participación entre gobierno y sociedad civil.

Ante el deterioro de la calidad de vida tanto de la sociedad como del Estado, es urgente que éste se reforme para responder mejor a las crecientes demandas de la población. Se requiere incorporar a la acción gubernamental mejores capacidades de dirección, coordinación y gestión pública. La reforma propuesta debe ser estructural donde las Instituciones, procesos, valores, conductas, reglas y costumbres se modifiquen.

El desarrollo de un país requiere de la formulación de políticas públicas que no sean reducidas al ámbito administrativo o al económico, si no que redefinan sus relaciones institucionales con la sociedad.¹ Es decir, sobre todo deben ser políticas, de esta forma la administración pública es clave para que la reforma del aparato administrativo tenga éxito. Es necesario dar prioridad a la organización y el diseño de las políticas en materia de bienestar social. Para ello, el gobierno como sistema de dirección del Estado debe ser más abierto y receptivo, en tanto que las instituciones públicas deben hacer más énfasis en los problemas derivados de la desigualdad y la pobreza.

En México los recursos destinados al gasto social y al combate a la pobreza como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y como proporción del gasto programable, se han venido incrementando. Entre 1994 y el 2000, el gasto en desarrollo social creció en términos reales a una tasa media anual de 19.8%; como proporción del gasto programable pasó del 51.6% a 61.5%, y como porcentaje del PIB aumentó de 9.06% en 1994 a 9.25% para el 2000. Por su parte, el gasto de combate a la pobreza extrema se incrementó en 14.9% en términos reales en el mismo período y como porcentaje del gasto programable pasó de 5.74% a 6.57%. En el 2002, de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno de Vicente Fox, se destinó al Desarrollo

¹ Ricardo Uvalle. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. México, INAP, 1996. Página 89.



Social el presupuesto más elevado de la historia del país 64, 314.2 millones de pesos, lo que representa el 10.4% del PIB.²

Sin embargo las estimaciones sobre pobreza reflejaron un aumento de 4.3%. De este modo se afirma que el incremento de recursos para enfrentar la pobreza no se ha traducido en una reducción significativa de la misma.³ Lo anterior permite señalar que existen ineficiencias en la asignación, administración y aplicación de los recursos destinados para este propósito. Ante esta situación, es necesario y urgente replantear la relaciones entre la sociedad y el gobierno para garantizar que la asignación y ejecución de recursos y acciones en materia de bienestar social se lleve a cabo conforme a las necesidades de la población que vive en condiciones de marginación y pobreza.

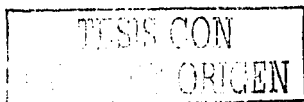
Por otra parte, el deterioro social es tan elevado que la sociedad civil ha mostrado públicamente su descontento e inconformidad cuestionando seriamente a los gobiernos anteriores y sus instituciones, por lo que uno de los grandes retos que enfrenta la administración de Vicente Fox es combatir a fondo la pobreza que padecen millones de mexicanos (53.7% de la población, de los cuales el 24.5% en su mayoría población rural llega a niveles extremos⁴). Ante esta coyuntura surge la necesidad de crear nuevas formas de organización económica, política y social, a fin de propiciar la participación activa de la sociedad en el desarrollo integral de sus condiciones de vida.

No obstante, el Gobierno de Vicente Fox continua con la política iniciada en administraciones anteriores basada en el replanteamiento de los espacios de la acción gubernamental, transfiriendo funciones, responsabilidades y recursos a los estados y municipios. Para ello se pretende continuar con el proceso de descentralización parcial de los recursos destinados al combate a la pobreza contenidos en el ya extinto Ramo 26.- Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (ahora Ramo 20.- Desarrollo Social) y el cual constituía el principal eje de la política social de los regímenes anteriores.

² Segundo Informe de Gobierno 2002 Vicente Fox Quezada.

³ Alejandro Tuirán Gutiérrez. "La pobreza y la política social en México. Mitos y realidades. *Revista Este país*, mayo 2001, pág. 16.

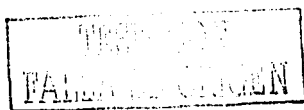
⁴ Cifras presentadas en el acto "La medición de la Pobreza en México", organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) el 13 de agosto del 2002 en el que participaron el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia, la Secretaria de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota y el Secretario de Educación Pública Reyes Tamez.



Para llevar a cabo este proceso en el marco del Nuevo Federalismo y de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal de 1988, se creó el Ramo 33.- Aportaciones Federales a Estados y Municipios como parte del presupuesto de Egresos de la Federación con el propósito de llevar a cabo una mejor distribución de los recursos destinados a la superación de la pobreza para aquellos estados y municipios con mayores grados de marginación. De esta forma, dicho Ramo se convirtió en una de las principales fuentes de ingresos para este propósito, y por consiguiente de la política social. A pesar de lo anterior, en este proceso descentralizador, el procedimiento de asignación y distribución de los recursos destinados a la superación de la pobreza en México es inequitativo y contradictorio, la fórmula de asignación y distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), en su operación no ha beneficiado a aquellos municipios cuya población presenta grados de marginación muy alta.

Adicionalmente, cabe señalar que una de las principales inquietudes que manifiestan las autoridades municipales es la insuficiencia de recursos para cumplir eficientemente sus funciones, particularmente las destinadas al desarrollo social. Lo anterior se debe básicamente a los siguientes supuestos, el primero y **el cual constituye la hipótesis central de esta investigación, señala que la distribución de los recursos destinados a la superación de la pobreza a través de este fondo, es inequitativo y contradictorio; la fórmula de distribución de recursos creada para beneficiar aquellos estados y municipios con mayores índices de marginalidad, en su operación no ha beneficiado a la población más pobre del país.** El segundo supuesto parte de la inquietud y el descontento que ha generado el hecho de que en muchos municipios del país los recursos provenientes de este fondo hayan disminuido considerablemente para el ejercicio fiscal del 2002, situación que dificulta la realización y ejecución de acciones de beneficio social.

Derivado de los supuestos anteriormente señalados, resulta conveniente analizar los mecanismos de distribución de la fórmula prevista en artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal a fin de dar respuesta a esta problemática. En este sentido, la presente investigación se estructura de la siguiente manera: el primer capítulo denominado "el Federalismo y su vínculo con la administración y ejecución de la política social", describe los aspectos teóricos del federalismo, atribuciones, responsabilidades y estrategias. Asimismo, presenta una descripción detallada del Sistema Federal Mexicano, todo ello, con el propósito de comprender y ubicar al Ramo 33 como parte de una estrategia gubernamental para fortalecer el

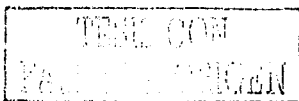


federalismo fiscal mediante la descentralización del gasto social. De este primer capítulo, se concluye que el Sistema Federal considerado por los teóricos en la materia (Richard Musgrave, Oates Wallace, entre otros) como una forma federal de gobierno que ofrece las mejores perspectivas para la resolución con éxito de problemas, en la actualidad presenta algunas deficiencias derivadas del desarrollo acelerado de la sociedad rebasando la capacidad de esta forma de gobierno.

En este contexto, uno de los temas prioritarios en la agenda pública del país lo constituye el fortalecimiento del sistema federal y la promoción de las políticas de descentralización. Si bien se puede afirmar que estos temas no son nuevos como se verá a lo largo de este capítulo; en los últimos años han adquirido mayor relevancia debido a dos aspectos importantes: por un lado las crisis económicas que se presentan al finalizar cada sexenio y por otro, a la necesidad de reestructurar y hacer más eficientes las finanzas del Gobierno Federal.

Un aspecto importante que se destaca en este capítulo es que para entender al federalismo (y, por consiguiente al nuevo federalismo), así como el papel que adquiere con la Reforma del Estado, se requiere visualizarlo como un principio de organización del Estado, como institución política y una forma de organización del mismo, que no es ajeno a las reformas sustantivas, sino que supone un nuevo papel de éste en el cambio, nuevas formas en el ejercicio de la autoridad y sobre todo, una nueva relación con la sociedad.

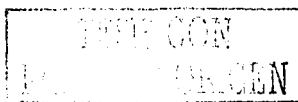
Cabe señalar que derivado no sólo de estos procesos de cambio, sino además de que históricamente el Estado y su administración no siguieron ningún tipo de padrón de crecimiento previamente concebido, y de que no existió una política diseñada expresamente para la administración pública; no hubo límites a su expansión, como tampoco hubo frenos y contrapesos al sistema Presidencial, el Estado y la Administración se sobredimensionaron. A partir de ello, cobra importancia la eficacia administrativa, la libertad política y económica junto con la justicia social, y es entonces cuando se vislumbra la necesidad de replantear el Sistema Federal Mexicano. En este sentido, la Reforma del Estado plantea la reactivación del federalismo desde el punto de vista político y administrativo, partiendo del supuesto de que el Estado debía actuar conjuntamente con la sociedad civil. Lo anterior implicó replantear el Sistema Federal Mexicano no sólo desde el punto de vista de la auténtica división de poderes y



con ello la eliminación del Presidencialismo, sino además de la promoción de la eficacia administrativa en todos sus niveles de gobierno.

Por otra parte, como se sabe uno de los grandes temas de discusión en la actualidad es el cuestionamiento sobre la eficiencia de las instituciones del Estado, las transformaciones que están ocurriendo en el capitalismo internacional ejercen cada vez una mayor influencia tanto en su composición como en sus dimensiones, es él quien ha venido determinando su modernización. Ante la dinámica que ha propiciado esta situación, se debe resaltar la urgencia de modificar la visión que se tiene de las instituciones públicas al considerarlas solamente como proveedoras de servicios, en la actualidad se requiere no sólo que las instituciones sean cada vez más eficientes, sino además, que la sociedad adquiera una nueva cultura del desarrollo e interactue con ellas a fin lograr la incorporación de nuestro país al desarrollo mundial en mejores condiciones. En este sentido en el capítulo dos "El Estado contemporáneo y las nuevas tecnologías sociales gubernamentales", se explican los factores que han determinado las transformaciones del Estado Contemporáneo, así como las nuevas tecnologías gubernamentales que han surgido como alternativa para mejorar la acción gubernamental.

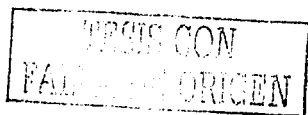
En este marco, es importante considerar que las transformaciones impuestas por el modelo gerencial constituyen una tecnología de gobierno y una alternativa para mejorar la capacidad gubernamental en la ejecución de sus tareas. No obstante, se debe tener presente la complejidad de la organización administrativa burocrática que ha operado durante muchos años y con la cual no va a ser fácil romper, por lo que la transformación propuesta deberá ser un proceso gradual que poco a poco vaya modificando no sólo las estructuras administrativas, y las estrategias de actuación sino también al personal que las opera promoviendo una nueva cultura del servicio público. Por otra parte, también es importante tener en cuenta que las nuevas tecnologías gubernamentales sólo se han llevado a cabo en su mayoría en países industrializados y solamente en algunos países de Latinoamérica, sin haber presentado resultados concretos. Sin embargo, esto no significa que no se deba analizar y evaluar la posibilidad de su aplicación en nuestro país, ya que constituyen finalmente una alternativa que requiere de ser analizada y evaluada cuidadosamente para determinar el grado de aplicabilidad que puedan tener en la Administración Pública del Estado Contemporáneo Mexicano.



En el capítulo tres se incluyen los elementos teóricos para determinar las diferencias entre pobreza y marginalidad, así como los elementos constitutivos de cada una de ellas. También se presentan las causas socioeconómicas que originan la pobreza, los diferentes métodos para medirla, así como las ventajas y desventajas de la aplicación de cada una de ellos para determinar el número de pobres. De igual forma, se presenta un diagnóstico general de la situación social del país, a partir del cual se puede afirmar que 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 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. Por lo que respecta a los métodos de medición de la pobreza presentados en este capítulo, se concluye que todavía no existe un método único de medición, por lo que el número de pobres varía dependiendo del tipo de método que se utilice.

El capítulo cuatro Instrumentos de Planeación y Ejecución de la Política Social Mexicana parte de una serie de consideraciones teóricas de la política social en América Latina que delimitan el diseño e implementación de la política social mexicana. Se describen cuáles son las características de la política social en los últimos 20 años y las razones del interés por instrumentarlas. De igual forma, se presenta una descripción general de los instrumentos de planeación, entre los que destaca el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PDN) y el Programa de Desarrollo Social Superación de la pobreza: una tarea contigo 2001-2006 con el propósito de conocer y evaluar las principales estrategias de desarrollo social instrumentadas en México.

En la parte que corresponde a los instrumentos de ejecución de la política social se describen brevemente algunos programas de atención a la pobreza extrema, a fin de conocer algunas de las principales acciones que actualmente se destinan a la población pobre. Derivado de lo anterior, se presenta un análisis general de dichos programas a partir de la concepción general de la política social latinoamericana: la focalización como característica fundamental de los programas sociales, destacando las ventajas y desventajas en la instrumentación y ejecución de los mismos.

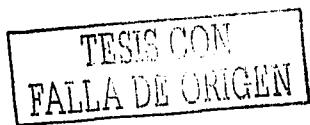


Por último, en el capítulo cinco se presenta el análisis a la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Dicho análisis se presenta en dos niveles: primero, en la distribución por entidad federativa y municipio a nivel global para el actual ejercicio, considerando los criterios de marginación y pobreza que establece el Consejo Nacional de Población. En segundo lugar, se presenta un análisis detallado de la fórmula de distribución de recursos del FISM por municipio para el Estado de Veracruz. Cabe señalar que se seleccionó este estado, por ser una entidad que cuenta con un alto nivel de marginación, por ocupar el segundo lugar en la asignación de recursos del FISM y porque se dispone la base de datos utilizada para la determinación de las asignaciones por municipio para el ejercicio 2002.

Como parte del análisis a la fórmula, también se presenta en este capítulo una propuesta alternativa basada en la revisión a los criterios de distribución de recursos para introducir en la fórmula **un elemento dinámico** que por un lado, estimule a los municipios a reducir sus rezagos y por el otro, garantice que ningún municipio disminuya su asignación presupuestal con respecto al ejercicio anterior, para ello incorpora los siguientes criterios básicos: equidad, eficiencia y garantía, los cuales garantizarán que ningún municipio pierda en la asignación de recursos que le corresponde. Para ello se presentan tres ejercicios de distribución que parten de diferentes criterios metodológicos y cuyos resultados se analizan por separado en tres propuestas.

Para concluir este capítulo se presenta en primer lugar una evaluación de los resultados obtenidos del análisis y desglose de la fórmula considerando los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, así como las repercusiones que registra en la distribución de recursos de cada uno de los municipios del estado de Veracruz. En segundo lugar, también se presenta una evaluación comparativa de resultados derivados de los tres ejercicios de distribución de recursos contenidos en la propuesta presentada en esta investigación.

Finalmente, se presentan los anexos correspondientes al desarrollo del presente trabajo, los cuales representan el sustento metodológico y analítico de la propuesta aquí presentada.



CAPITULO I

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I EL FEDERALISMO FISCAL Y SU VÍNCULO CON LA ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

1.1 Acerca del Federalismo Mexicano

Para algunos autores las bases del origen del federalismo se ubican en la época de la Independencia Nacional, para lo cual existen tres explicaciones¹. La primera, se refiere a la preexistencia de una organización federativa o confederada de la época prehispánica, de rasgos descentralizados, ya que así son vistos varios estados indígenas del centro de México unidos en alianzas como la Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huexotzingo, en torno de las cuales se agrupaban numerosos señoríos.

La segunda, parte del reconocimiento de que, al surgir la nueva nación, el federalismo sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Cabe señalar que la organización política de México hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista, este centralismo colonial tuvo dos expresiones, la concentración del poder de la metrópoli, fincada en el rey y en el consejo de indias, y la de los reinos sustentada en los virreyes y las audiencias. Tuvo dos etapas, la primera, durante la dinastía de los Austria y la segunda que recrudesció el centralismo con el advenimiento de los Borbones a la Corona de España.

Con la creación de la Constitución de Cádiz de 1812, se establecen dos instituciones de nivel regional: el municipal y el provincial. Para el gobierno municipal se estableció el sistema tradicional español con la supresión de cargos vitalicios dentro de los consejos. Para el gobierno provincial se creó la diputación provincial, presidida por un jefe político designado centralmente, un intendente y 7 diputados elegidos popularmente. Su fin principal era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con facultades administrativas.

La tercera explicación consiste en el reconocimiento del éxito que tuvo la implementación del federalismo en Estados Unidos como solución para la unificación nacional. La forma que se adoptaría fue tomada del constituyente norteamericano y se adoptó como una forma para

¹ Ortega Lomelin, Roberto. Federalismo y Municipio. Una visión de la Modernización de México, México, Fondo de Cultura Económica, páginas 16-20.

descentralizar el poder después de tres siglos de centralismo colonial.

Con la Constitución de 1824, se estableció el Sistema del Gobierno Federal, constituyéndose así en la primera Constitución Política Mexicana quien establecería entonces un gobierno constitucional. Sin embargo, con el derrumbe de la monarquía en México, las provincias reaccionaron para conformar sus propios órganos de gobierno, a grado tal que algunos estados intentaron separarse, tal es el caso de Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas. Por lo anterior, en 1823 se expidió el llamado "Voto del Congreso", por el cual el Congreso Constituyente comunicó a las provincias para convertirse en estados libres y soberanos. Más tarde el Constituyente de 1917 ratificó y reafirmó el federalismo, argumentando la necesidad de garantizar una auténtica libertad y soberanía para los estados².

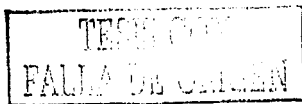
1.2 Estructura del Sistema Federal Mexicano

La mayoría de países con un sistema federal existe un gran número de unidades gubernamentales que funcionan de acuerdo a la responsabilidad y autoridad de los diferentes niveles de gobierno. Un sistema federal es "una estructura armónicamente organizada en la que existe una separación claramente reconocida y constitucionalmente especificada de poderes entre los niveles de gobierno. Dentro y entre los diferentes niveles, las unidades perseguirán sus actividades de manera independiente."³ Sin embargo, los sistemas federales han evolucionado de forma diferente, las actividades de los niveles de gobierno en sistema federal moderno se entrelazan de manera muy compleja. Esto es, en ocasiones se superponen unas a las otras o no están bien definidas.

A pesar de lo anterior, los roles económicos de los diferentes niveles de gobierno se deben considerar sistemáticamente. Asimismo, se debe analizar la división de funciones entre los niveles de gobierno desde una perspectiva económica y examinar la estructura y desarrollo de los sistemas fiscales intergubernamentales.

² Ortega Lomelin, Roberto Ibáidem. Página. 18.

³ Federalismo Fiscal Comparado. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC, México, 1990 página 11.



Con respecto al rol económico de los niveles gubernamentales, existen tres funciones de gobierno⁴:

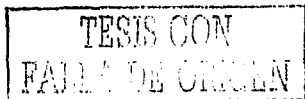
1. Estabilización de la economía a niveles altos de producto y empleo sin crear presiones inflacionarias excesivas.
2. Establecimiento de una equitativa distribución del ingreso
3. Provisión de ciertos bienes y servicios públicos directamente, e introducción de regulaciones o incentivos para corregir distorsiones significativas en la asignación de los recursos determinada por el mercado.

La función de estabilización de la economía con crecimiento del producto interno bruto recae en el gobierno central, el cual controla la emisión de billetes y monedas. De igual forma, la distribución del ingreso también es responsabilidad del gobierno central. El sistema económico nacional establece restricciones reales sobre la capacidad de los gobiernos locales para redistribuir el ingreso. Esto no implica que los gobiernos locales no puedan redistribuir el ingreso, pues en alguna medida lo hacen. Sin embargo, la movilidad de las familias y de las empresas impone restricciones reales sobre el carácter y nivel de la tributación local y pagos de transferencias.

Por ello, el gobierno central se encarga no sólo estabilizar la economía, sino que también asume una responsabilidad primaria en los programas de transferencia de ingresos diseñados para establecer una equitativa distribución del ingreso.

En cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos, cada nivel de gobierno tiene su propia función básica. Ciertos bienes públicos, tales como la defensa nacional cuyo propósito consiste en beneficiar a todos los miembros de la sociedad, es el Gobierno Federal el encargado de proveer tales servicios. Los servicios como la disposición de desechos y sistemas de alcantarillado, la protección policiaca, bibliotecas públicas y los servicios recreativos para la comunidad, entre otros, son provistos por los gobiernos locales.

⁴ Ibidem. página 12.



1.2.1 Transferencias gubernamentales

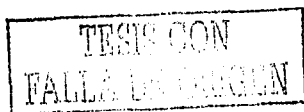
Según Alexis de Tocqueville en su obra la Democracia en América, "el sistema federal se creó con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y pequeñez de las naciones"⁵, para ello es necesario una autoridad centralizada encargada de instrumentar la política macroeconómica de estabilización, para redistribuir el ingreso socialmente deseable, y para proveer de aquellos bienes y servicios cuyos patrones de beneficios son de alcance nacional. Sin embargo, las funciones macroeconómicas no son solamente responsabilidades centralizadas, los gobiernos locales y municipales pueden emprender algunas medidas redistributivas; además, algunos servicios como la educación aunque pueden pensarse como de interés primordialmente local, tienen dimensiones nacionales importantes o efectos de derrame.

Debido a que existe poca claridad en la forma de cómo estructurar mejor la provisión de tales servicios, ni como es la asignación de recursos financieros. Los gobiernos federales utilizan las transferencias intergubernamentales mediante las cuales el Gobierno Federal financia actividades estatales y municipales. De esta forma las operaciones de los gobiernos federales, estatales y municipales se relacionan entre sí y se superponen unas con otras a grado tal lo único que se necesita es integrar decisiones presupuestales y de otro tipo de las diferentes unidades públicas en un conjunto coherente y consistente de políticas. Desde este punto de vista las transferencias gubernamentales han probado ser instrumentos fiscales altamente flexibles, capaces de asumir varias formas diferentes para promover objetivos diversos en el sector público, desde la expansión de actividades específicas al equilibramiento de la capacidad fiscal. Las transferencias pueden funcionar como vínculo fiscal básico entre las estructuras presupuestales de los diferentes niveles de gobierno.

Las transferencias vía gasto o subvenciones pueden asumir dos formas principales⁶: condicional o incondicional (generalmente en una sola exhibición total). Una subvención condicional se refiere a que el beneficiario deberá asumir algún comportamiento específico. La incondicional o de exhibición única total no tienen condicionantes asociadas; los receptores son libres de usar los fondos de la forma en que deseen.

⁵ Citado en "Estructura del Sistema Federal". Federalismo Fiscal Comparado. INDETEC. Página 15.

⁶ Federalismo Fiscal Comparado. INDETEC. Página 16.

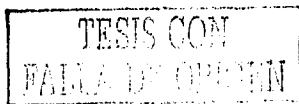


Las transferencias intergubernamentales en sus diferentes formas tienen varias funciones: aligeran los efectos externos, equilibran el estatus fiscal, y promueven una tributación justa a través de la participación en ingresos. El aligeramiento de los efectos externos se refiere al impacto en el bienestar de otros que puedan producir las decisiones de un solo individuo. Los efectos externos no se limitan a las decisiones de los consumidores o empresas privados, ya que los programas adoptados por un gobierno estatal o municipal pueden tener implicaciones importantes para el bienestar de los residentes de otras jurisdicciones.

Otro tipo de transferencias intergubernamentales son las transferencias con correspondencias financiera, son las aquellas que generan beneficios tanto locales como externos. Un ejemplo de esto es cuando dos pesos de gasto local generan un peso de beneficios para los residentes de otras jurisdicciones. Las transferencias de equilibrio fiscal son aquellas para corregir inequidades geográficas, así como para mejorar la asignación de los recursos. Lo anterior se debe a que algunas jurisdicciones pueden tener bases impositivas relativamente grandes y una población puede requerir comparativamente menos en términos de servicios sociales. Estas localidades se pueden proveer de niveles adecuados de servicios con tasas impositivas bajas. Otras áreas pueden tener tasas impositivas significativamente mayores y un menor nivel o calidad de servicios.

Por ello para reducir estas diferencias, se utilizan las transferencias de equilibrio. Su propósito consiste en establecer una atmósfera fiscal en la que cada estado o municipalidad pueda proveer un nivel satisfactorio de servicios públicos clave con un esfuerzo fiscal que no se perceptiblemente mayor que el de otras jurisdicciones. Para lograr este objetivo, el gobierno central basa la asignación de los fondos de transferencia sobre la capacidad y la necesidad fiscales medidas de las unidades descentralizadas del gobierno. De esta manera, las jurisdicciones con población que requiere grandes gastos públicos o con bases tributarias comparativamente pequeñas o ambas, reciben sumas proporcionalmente mayores. Existen tres puntos relacionados con las transferencias de equilibrio:

- ♦ Tratándose de transferencias vía gasto (transferencias presupuestales federales) la forma apropiada de éstas en este caso es una transferencia incondicional de suma global con exhibición única) con el propósito de equilibrar la capacidad fiscal, no para estimular el gasto



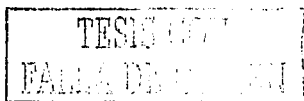
público.

- ◆ Aunque las transferencias de equilibrio pueden reducir las diferencias fiscales entre jurisdicciones, no son un mecanismo efectivo para lograr la distribución socialmente deseable del ingreso entre individuos.
- ◆ El alcance y diseño de las transferencias de equilibrio no debe pasar por alto las poderosas fuerzas del mercado que compensan automáticamente algunas de las inequidades aparentes en un sistema federal.

Un fundamento importante de las transferencias intergubernamentales es la necesidad de establecer un sistema eficiente y justo de tributación en el sector público como un todo. Existen evidencias de que el sistema tributario federal es básicamente más justo y menos distorsionante que los sistemas tributarios estatales y municipales. El impuesto federal del impuesto sobre la renta, por ejemplo es probablemente en cierta medida más progresivo que lo que pueden ser los impuestos estatales o municipales al ingreso, sobre el comercio, y sobre la propiedad. Además para distorsionar el flujo de recursos en la economía.

Una forma de conservar el control federal, estatal y municipal es a través de un programa de participación en ingresos, mediante el cual la tributación federal puede sustituir a los impuestos estatales y municipales. En cierto sentido, el gobierno federal actúa como un agente recaudador de impuestos de estados y municipalidades recaudando ingresos tributarios que excedan a sus propias necesidades y distribuyendo este excedente bajo la forma de una cantidad global absoluta a las tesorías estatales y municipales.

La forma apropiada bajo la cual se pueden transferir estos fondos es la de una transferencia incondicional. Si el propósito de estos fondos es el alternar el sistema general de ingreso y no el estimular el gasto estatal y municipal en funciones determinadas (en el gasto en general), las transferencias de participación en ingresos no deben tener condicionantes asociadas. En otras palabras, no debe requerirse que los receptores gasten los fondos como una condición para recibirlos. Un supuesto implícito en esta discusión es el que el gobierno central puede funcionar como un recaudador de impuestos de los gobiernos estatales y municipales sin entrometerse en



las prerrogativas estatales y municipales de gasto.

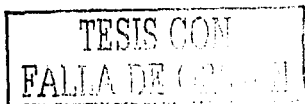
Distribución de las transferencias Intergubernamentales

Las transferencias condicionales implican alguna clase de compartición de los costos entre la dependencia federal y el estado o municipalidad receptores tal que el precio efectivo al cual el receptor compra el bien o servicio asistido de ve disminuido. Esto se logra, ya a través de una fórmula de transferencias que especifica que las proporciones respectivas del otorgante y del receptor, o a través de un procedimiento de solicitud y negociación de transferencia de proyecto bajo el cual la participación estatal o municipal se determina en el proceso mismo.

En ambos casos, el Gobierno Federal puede incluir elementos de equilibramiento, proporcionando términos de cofinanciamiento mas generosos a jurisdicciones con menor capacidad fiscal.. Esto se consigue empleando subvenciones variables de correspondencia financiera en las que las circunstancias fiscales de las jurisdicciones entran en una fórmula que determine la participación financiera federal. Bajo las transferencias de proyecto de la dependencia federal o el comité conjunto de planeación del programa tomaría en consideración la capacidad fiscal local para determinar la contribución local. En el caso de la participación en ingresos, su distribución se lleva a efecto mediante una fórmula o fórmulas que asignan los fondos sobre la base de varios criterios, como esfuerzo fiscal, población y nivel de recaudación de tributos propios.

1.3 Aspectos teóricos del federalismo

En la actualidad existe una discusión teórica sobre la forma óptima de gobierno para el desempeño de las funciones intrínsecas al sector público, como son: el uso eficiente de los recursos, distribución equitativa de la riqueza y desarrollo económico con estabilidad de precios, entre otras. Al respecto, se argumenta que los gobiernos centralizados o unitarios poseen características que les permiten el desarrollo eficiente de las funciones que atañen a la estabilidad económica, a la distribución de la riqueza y a la asignación de los recursos, todo esto por sobre los gobiernos altamente descentralizados.



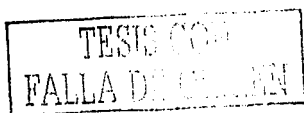
Oates Wallace señala que "...una forma unitaria de gobierno tiene varias ventajas importantes frente al caso contrario. En un sistema que comprenda solamente gobiernos locales, el sector público tendría una capacidad muy débil para cumplir sus responsabilidades económicas, sería extremadamente difícil que los gobiernos locales estabilizarán sus respectivas economías, consiguieran una distribución de la renta más equitativa y proporcionararan niveles de *output* de aquellos bienes públicos que confieren beneficios a los miembros de diversas comunidades⁷".

En el caso de los gobiernos altamente descentralizados, señala el autor, los análisis consideran que mantienen ventaja sobre los centralistas en el sentido de proporcionar un medio a través del cual pueden ajustarse los niveles de consumo de ciertos bienes públicos a las preferencias de un subconjunto de la sociedad, además pueden promover el crecimiento de la innovación a lo largo del tiempo y dar lugar a presiones competitivas para inducir a los gobiernos locales a adoptar unas técnicas más eficientes de producción. La descentralización puede aumentar la eficiencia en la producción de bienes públicos, es decir, un sistema de gobiernos locales puede proporcionar decisiones públicas al obligar a un examen más explícito de los costos de los programas públicos.

En términos generales, se puede decir que no existe supremacía de una forma de gobierno sobre otra, ya que ambas implican ventajas y desventajas entre sí, por lo que los teóricos en la materia ubican como forma óptima de gobierno un sistema federal en el que se combinan las ventajas de los casos señalados y se evitan sus defectos, ubicando este sistema como el punto de equilibrio para el mejor cumplimiento de las funciones de gobierno. En este sistema coexisten un gobierno central y unidades locales de gobierno; la de decisiones respecto del otorgamiento de servicios públicos se da en los dos ámbito y a cada nivel se le asignan las funciones públicas que desde el punto de vista económico puede desempeñar mejor.

En este sentido se puede afirmar que en un sistema federal "... el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria de estabilizar 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. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que

⁷ Oates Wallace, E. "Federalismo fiscal. Nuevo Urbanismo. Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1977, página 27.



únicamente son de interés para los residentes, en sus respectivas jurisdicciones. De este modo, una forma federal de gobierno ofrece las mejores perspectivas para la resolución con éxito de los problemas que constituyen la *'raison être económica'* del sector público.⁶

Desde una perspectiva teórica el siguiente cuadro ilustra las funciones que a cada nivel de gobierno correspondería desempeñar en países como México:

GRAFICA 1.1
FUNCIONES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO

FUNCIONES DE NIVELES DE GOBIERNO

Federales

- Defensa
- Relaciones
- Seguridad
- Comercio
- Energético
- Política
- Política Monetaria y Financiera
- Política de Desarrollo Social y Regional

Estatales

- Desarrollo
- Agricultura
- Educación
- Salud
- Agua
- Drenaje
- Saneamiento
- Ecología
- Pesca
- Comercio
- Industria
- Seguridad
- Comunicaciones y Transporte

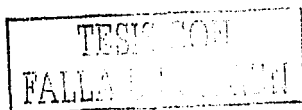
Municipales

- Servicios
- Desarrollo
- Educación
- Salud
- Agua
- Drenaje
- Saneamiento
- Ecología
- Pesca
- Comercio
- Industria
- Seguridad

NOTA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una serie de facultades exclusivas a cargo de la Federación y los Estados; otras de carácter concurrente donde puede realizarse a través de Gobiernos Locales. Sin embargo, el artículo 116 establece en su fracción VII que la Federación y los estados, en términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de ésta del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obra y la prestación de servicios públicos, cuando su desarrollo económico y social se haga necesario. Asimismo, los Estados estarán facultados para celebrar los convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de estas funciones.

Así, se dice que un sistema federal es aquel en el que los poderes y las atribuciones están

⁶ Oates Wallace, E. *Ibidem.*, página. 27.



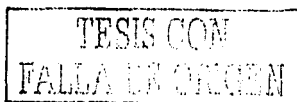
divididas en forma tal que el gobierno central y los gobiernos locales están, dentro de su ámbito de competencia coordinados e independientes entre sí, disponiendo de ordenamientos constitucionales que garantizan su autonomía. Sin embargo, desde una perspectiva económico-administrativa, un gobierno federal es aquel en el que el sector público contiene niveles centralizados y 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.

En consecuencia, la discusión debería abordar aspectos relativos al grado óptimo de descentralización de funciones en un sistema de gobierno federal, sin embargo, este constituye un tema que entraña un análisis más complejo y que rebasa los objetivos de este capítulo, por lo que la atención se centrará en las características del sistema federal en términos de la independencia, autonomía y sobre todo, respecto de la necesaria coordinación de sus elementos.

Es así, que la coordinación intergubernamental en un sistema federal, ocupa un lugar prioritario en términos teórico-prácticos al grado de derivar en la materia del federalismo fiscal, que corresponde precisamente a las relaciones que sobre el ingreso y el gasto establecen los diferentes niveles de gobierno, para el desempeño de las funciones públicas. De esta manera, el federalismo fiscal es producto de la combinación de dos factores: Hacienda y Espacio Público⁹ y se puede decir que la coordinación fiscal, se vincula con la problemática que conllevan las características geográfico-espaciales de la actividad financiera (es decir, ingreso-gasto) de los diversos niveles de gobierno.

En los años cuarenta, y a partir de los sesenta cuando se generalizan las investigaciones y propuestas relacionadas con el federalismo fiscal. De hecho, existe desde esa época un reclamo generalizado a favor de la descentralización y del fortalecimiento del federalismo. El tema, fundamentalmente político, encierra en sí mismo una amplia problemática económica y fiscal, cuyo conocimiento es indispensable para llegar a soluciones justas y eficaces. Así, se hace necesario, que los distintos sectores políticos comprendan lo complejo de las relaciones fiscales en un sistema federal de gobierno.

⁹ Musgrave, Richard. "Hacienda pública, Teoría y Práctica.". Ed. Macgraw Hill, 1975 página. 558.



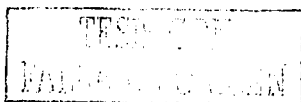
El federalismo fiscal plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en los procesos de ingreso y gasto público, entre cada una de las haciendas públicas, tanto entre las de un mismo nivel, como entre las situadas a diferentes niveles (estados, municipios, federación). En el campo del federalismo fiscal, es especialmente útil la distinción de dos fases, la fijación de las reglas del juego (fase jurídico-constitucional) y la del análisis de los efectos de las reglas del juego (fase funcional).

Dicho de otra manera, la interdependencia entre los distintos niveles de hacienda implica, en primer lugar, asignar unos límites y unas competencias de ingreso y gasto público – a veces compartidas- a cada hacienda local, lo que presupone un pacto constitucional o una ley. Pero además, tan pronto como el proceso de ingreso y gasto público local se ponga en marcha, tendrán lugar inevitablemente, un conjunto de efectos económicos sobre las áreas próximas – y a veces remotas- cuya corrección puede exigir, a su vez, una revisión del marco jurídico.

En el federalismo fiscal, el primer problema que surge en relación con los ingresos, es el reparto y la coordinación de las diferentes fuentes fiscales entre los distintos niveles de gobierno. El ingreso local admite una doble clasificación: ingresos autónomos y no autónomos. En estricto sentido, son autónomos aquellos ingresos determinados por la autoridad local, en cambio los ingresos no autónomos tienen su origen en un distinto nivel de gobierno, que es generalmente el central. Lo anterior, plantea la necesidad de coordinar los distintos niveles de gobierno, para evitar situaciones de doble tributación, carga fiscal excesiva, etc.

De gran interés, es el estudio de los ingresos compartidos entre los distintos niveles de hacienda o de los ingresos no autónomos. Su importancia radica en el hecho de que constituyen el puente entre la perspectiva constitucional y funcional del federalismo fiscal, ya que surgen de un pacto para la distribución de fuentes de ingreso entre los diferentes niveles de hacienda y también es el instrumento de que se dispone para atenuar los efectos negativos de los sistemas tributarios paralelos, además de fortalecer la capacidad fiscal de las haciendas locales.

Así, existen diversas razones que recomiendan el sistema de ingreso compartido entre hacienda local y central (en México corresponde al sistema de participaciones federales). En primer lugar, debe considerarse la limitada capacidad de las haciendas municipales para obtener ingresos de



fuentes autónomas (esto es el concepto teórico de la capacidad fiscal)¹⁰, que puede derivar en un déficit permanente en las finanzas municipales y que exigiría sin lugar a dudas financiamiento complementario procedente de la hacienda federal que tiene una capacidad fiscal mayor.

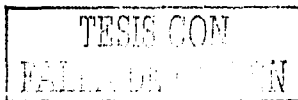
En segundo lugar, se presenta la necesidad de mantener una política fiscal uniforme; el ingreso y el gasto público, además de su función de asignación de recursos, cumplen con objetivos de distribución de la renta y estabilización de variables macroeconómicas, lo cual exige una gestión coordinada de la hacienda pública en su conjunto. Así es necesario evitar que las haciendas locales lleven a cabo una política fiscal opuesta a la instrumentada en la hacienda central. De esta manera existen argumentos de índole económico-administrativo que sustentan un sistema de coordinación fiscal que por el lado del ingreso establezcan fuentes de ingreso diferenciadas por nivel de gobierno y un mecanismo para compartir y redistribuir el ingreso proveniente de la tributación de carácter nacional.

Por el lado del gasto, la teoría relativa al federalismo fiscal responde a entornos en los que existe un elevado grado de descentralización de las responsabilidades y en consecuencia de los programas públicos hacia las unidades locales de gobierno. En términos generales, se hace referencia a programas trascendentes para el logro de objetivos de carácter nacional y que requieren de la participación de los diferentes niveles de gobierno para su instrumentación, así como de financiamiento bipartita o tripartita para su ejecución. Asimismo, se señalan programas de subsidios que el gobierno central debe prever y operar en apoyo a situaciones emergentes que enfrentan las unidades locales.

1.4 Federalismo fiscal, atribuciones y responsabilidades

Como se ha venido analizando en el presente capítulo el término federalismo se refiere no sólo a un sistema constitucional, sino también a la asignación de responsabilidades fiscales y recaudación entre el Gobierno Federal y los Estados. "Se trata de definir las responsabilidades

¹⁰ Teo Molde, Enrique. "Los fondos de compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones", Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, España.



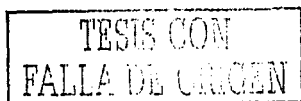
entre los diferentes órdenes de gobierno, de determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados a cada nivel y de realizar una programación adecuada del gasto para que dicha producción sea eficiente y atienda a su vez las necesidades presentes y futuras de la localidad.”¹¹

Como se señaló en el apartado 1.1 del presente capítulo, el federalismo fue adoptado para controlar las tendencias separatistas de algunas zonas del territorio nacional. El modelo fue adoptado de los Estados Unidos. Con la Revolución Mexicana (1910-1917), se fortalecieron las responsabilidades y el poder fiscal del Gobierno Federal, sin embargo, se mantenía el federalismo como un acuerdo entre los diferentes estados del Congreso. En la década de los veinte el país fue gobernado por líderes militares herederos de la Revolución con lo cual se reforzó la figura presidencial.

Con la creación del partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1929, además de que se concentró la competencia política dentro de un solo partido, se estableció un sistema más congruente entre los tres niveles de gobierno. Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, el gobierno federal comenzó a desempeñar un papel fundamental en la modernización del país, entonces el poder se centró notablemente en la figura presidencial. Esta tendencia hacia un gobierno central más fuerte apoyada por la política de sustitución de importaciones aplicada durante los años cuarenta y cincuenta. Dicho modelo con ventajas y altibajos subsistió hasta 1982, año en que comenzó la aplicación del neoliberalismo.

Se inicia el abandono del modelo de sustitución de importaciones, por lo que Miguel de la Madrid Hurtado aplicó una estrategia de apertura externa, poniendo especial atención a las relaciones económicas de México con el exterior; promovió la reducción del mercado interno, la reducción de permisos y aranceles y posteriormente su entrada al GATT. Para llevar a cabo este proceso de apertura externa era necesario realizar un reordenamiento de la economía a nivel interno con objeto de estar en condiciones de ingresar al mercado internacional. En este sentido, 1983 se instrumentó el Plan Nacional de Desarrollo cuyo propósito consistía en “...superar las dificultades presentes y abrir la salida estratégica del país hacia una sociedad

¹¹ Hernández Trillo Fausto. Federalismo Fiscal en México, ¿Cómo vamos?, No. 85. 1997 Colección de documentos de trabajo del CIDE, No. 85, página 8.



igualitaria" y comprendía dos estrategias fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural¹². El principal objetivo de la reordenación económica consistía en Modernizar la actividad industrial y recuperar el crecimiento económico, para lo cual se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).¹³

La segunda estrategia denominada cambio estructural consistía en la reducción de empresas del sector público para terminar con la marcada centralización que durante muchos años se ejerció sobre la economía y con lo cual Estado de Bienestar comenzó a declinar. Se pretendía replantear el modelo de desarrollo con más sociedad y menos Estado, transformar el crecimiento económico en desarrollo social y una distribución más equitativa del ingreso, lo cual como sabemos no sucedió así.

En este contexto, posteriormente, durante el proceso de reforma económica iniciado en 1983 por iniciativa de las tres fuerzas políticas más fuertes (PRI, PAN y PRD) se discutieron principalmente dos temas: el nuevo federalismo y la descentralización. A raíz de estas discusiones se tomaron las siguientes medidas:

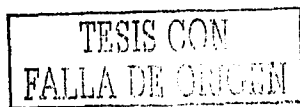
- Como parte del cambio estructural se plantearon las siguientes acciones¹⁴: dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, descentralizar las actividades productivas y el bienestar social, adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, fortalecer la rectoría del Estado, estimular el sector empresarial e impulsar el sector social, entre otras. Con ello tanto en México como 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.

- Los objetivos y estrategias planteadas por el Presidente en turno (Miguel de la

¹² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1984 página 111.

¹³ El propósito del PIRE era crear las condiciones necesarias para lograr un crecimiento autosostenido, a través de la reducción del proceso inflacionario, disminución del déficit presupuestal, la protección de la planta productiva y el empleo. Cabe señalar que la implementación del PIRE estuvo influenciada por en gran parte por los lineamientos establecidos en Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional. Véase Guillén, Arturo. "interpretación sobre la Crisis en México". En México hoy ante la Crisis. 1985 Página 160.

¹⁴ Guillén, Arturo Op. Cit. Página 161.



Madrid Hurtado) eran las siguientes¹⁵: Desarrollo integral de los estados a fin de producir un cambio estructural en beneficio de la población; fortalecimiento del municipio; vinculación de las diversas regiones del país al desarrollo nacional para propiciar entre ellas mejores relaciones de intercambio; planeación del proceso de descentralización con el propósito de no provocar desequilibrios en las economías locales, aprovechar los recursos y la vocación económica de los estados, apoyar los Comités de Planeación para el Desarrollo para vincular las tareas sectoriales, regionales y municipales; fortalece el Convenio Unico de Coordinación (CUD) como instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para un mejor aprovechamiento de los recursos, entre otros.

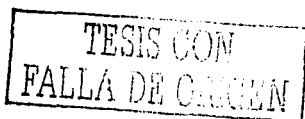
- En 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual no era un programa descentralizado, pero estaba altamente concentrado a nivel local. Se caracterizaba por promover la participación de la sociedad en el desarrollo de sus acciones, a través de la consulta respecto de sus necesidades. Asimismo, se caracterizó por la creación de diferentes figuras como el Consejo de Desarrollo Municipal, a través del cual la sociedad expresaba sus necesidades; aunado a lo anterior, con el establecimiento de acuerdos locales de solidaridad se logró coordinar las iniciativas de los estados y el gobierno federal.

Estas medidas formaron parte del establecimiento de una política desconcentrada tendiente a convertirse en una política de descentralización verdadera. Como parte de ella se establecieron los conceptos de participación, división de responsabilidades, fijación de objetivos, entre otros.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el objetivo de la descentralización era identificar de manera efectiva las necesidades y promover el uso óptimo de los escasos fondos públicos¹⁶. Cabe señalar que 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

¹⁵ Descentralización. Cuadernos de Renovación Nacional. Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica, 1988 páginas 23-24.

¹⁶ Descentralización e Infraestructura local en México: una nueva política pública para el Desarrollo. Perspectivas. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1998, página 86.



económico con estabilidad de precios, entre otras, ha sido tratado por varios autores.

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...”¹⁷ 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.

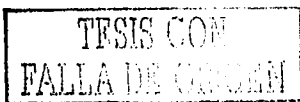
En México, de acuerdo con el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, el federalismo fiscal implica compartir responsabilidades sobre el presupuesto público, con base en un mejor equilibrio de potestades, atribuciones y recursos entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). La coordinación en materia de presupuesto entre la federación y los estados comprende tanto al ingreso como el gasto. Por lo que respecta al ingresos, los gobiernos locales obtienen parte de sus recursos mediante tres fuentes:

1. La administración de impuestos federales (Convenios de Colaboración administrativa)
2. La facultad de cobro de impuestos federales
3. Derecho a una proporción de los ingresos recaudados federalmente (participaciones)

Por lo que respecta al gasto el Gobierno federal aporta recursos a las entidades federativas y municipios por medio de:

- 1. Las participaciones federales (Ramo 28)**
- 2. Aportaciones Federales a estados y Municipios (Ramo 33)** reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, pero que a diferencia de las participaciones tienen un destino específico como la educación, salud, asistencia social, infraestructura social y seguridad pública, entre otros. Asimismo se incluyen recursos del ramo 25 Previsiones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, tecnológica y de Adultos.

¹⁷ Ibid. página. 31



Cabe señalar que este punto se desarrollará detalladamente en el capítulo tres de esta Investigación.

1.4.1 Sistema de Participaciones

Una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos estatales lo constituyen las participaciones federales (Ramo 28), que son recursos que la federación distribuye a las entidades federativas. Son asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales que, de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los estados y sus municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

Dichos ingresos se sustentan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que surge en 1980 para armonizar el sistema tributario prevaleciente en el país que se caracterizaba por la coexistencia de numerosos impuestos federales y estatales que generaban distorsiones en las decisiones de los agentes económicos, y con ello, en la asignación eficiente de los recursos; al mismo tiempo, obstaculizaba la colaboración de los gobiernos estatales en aspectos de política y administración tributaria.

Actualmente, la Coordinación Fiscal funciona a través de Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como por Convenios de Colaboración Administrativa y más recientemente, de coordinación en materia de derechos. Así las funciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son¹⁸:

1. Resarsir a los estados por la facultades impositivas que dejan de ejercer debido a que los estados y municipios miembros han renunciado a la posibilidad de aplicar impuestos a los ingresos y a las ventas en su jurisdicción.
2. Regular las transferencias de estados ricos a sus contrapartes de menor ingreso mediante el componente redistributivo del Fondo General de Participaciones. Este

¹⁸ Código Fiscal de la Federación. Ley de Coordinación Fiscal, Colección Porrúa, 53ª edición, México, 1999, páginas 781-813.

fondo ha representado la principal fuente de recursos de los gobiernos estatales. En promedio el 75% de los Ingresos totales de los estados provienen de esta fuente; para los municipios representa el 50% de sus ingresos.

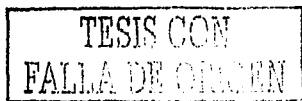
Fondo General de Participaciones.- Se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable¹⁹ que obtenga la Federación en un ejercicio. Los recursos correspondientes a este fondo se distribuyen conforme a los siguientes criterios:

- ◆ El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que registre cada entidad, según las cifras publicadas por el INEGI en el ejercicio de que se trate.
- ◆ El 45.17% en función del Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS) recaudado (el 20% de la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta seis grados, el 8% de la recaudación de tabacos labrados.). Cabe señalar que los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda a cada estado. La distribución de esta proporción se da en función de la aplicación de una fórmula que incluye todos estos aspectos.
- ◆ El 9.66% restante se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son resultado de la suma de las participaciones que resultan de los dos porcentajes anteriores.

Fondo de Fomento Municipal.- Los recursos correspondientes a este fondo se destinan en su totalidad a los municipios. Los municipios participan de este fondo en las siguientes proporciones:

- ◆ El 0.136% de la Recaudación Federal Participable se destina a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales del país por los que se exporten o importen bienes. La distribución de estos recursos se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará a partir de la recaudación local de predial y derechos por consumo de agua del municipio en el año inmediato anterior.

¹⁹ Recaudación Federal Participable.- Son recursos que la Federación obtiene por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.



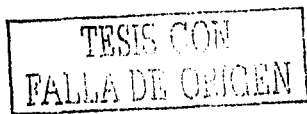
- El 3.17% del derecho sobre extracción de petróleo, excluyendo a los municipios colindantes con la frontera o litorales.
- El 1% de la recaudación Federal Participable que se destinará en su mayoría a las entidades coordinadas en materia de derechos.²⁰

Es importante mencionar que según la Ley de Coordinación Fiscal, los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que les correspondan, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos. Por otra parte, es importante mencionar que **las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales.**

En términos generales, estos son los principales fondos que integran el Sistema de Participaciones, sin embargo, también existen otros conceptos a través de los cuales las entidades federativas y municipios reciben recursos provenientes de las participaciones federales. Estos conceptos son: incentivos de tenencia, automóviles nuevos y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios IEPS.

Adicionalmente, existe un concepto denominado reserva de contingencia que representa el 0.25% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente a las entidades federativas y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y el de Fomento Municipal no alcancen el crecimiento experimentado por la RFP del año respecto a la de 1990. La distribución comenzará a partir de la entidad que registre un menor crecimiento y terminará con la que mayores niveles de crecimiento haya registrado.

²⁰ La Coordinación en Materia de derechos se concibe como un instrumento de perfeccionamiento de política fiscal. Su finalidad es dar orden, congruencia y sistematización al cobro de derechos, eliminando aquellos aspectos que no tienen razón de ser, ya sea por no existir el servicio en sí, o porque el cobro de los mismos daba lugar a interpretaciones equivocadas y en muchos casos a inadecuados manejos. Cabe señalar que los derechos se refieren a contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del estado como precio a la obtención de servicios de carácter administrativo.



También existe la reserva de compensación para las entidades que federativas que resulten afectadas por el cambio de fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la RFP. Si distribución es similar a la reserva anterior.

1.5 Reforma del Estado y Federalismo

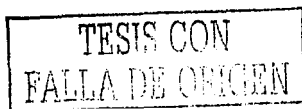
En la actualidad los Estados Nacionales se encuentran sometidos a un sinnúmero de tensiones originadas por diversos cambios económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales, derivados de los avances tecnológicos, la creciente demanda de justicia social y la búsqueda de la democracia. A este proceso se le conoce como globalización y se refiere al establecimiento de nuevas relaciones productivas y sociales determinadas por grandes cambios en la ciencia, y la tecnología, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, que imponen una competencia más intensa por los mercados y, sobre todo, que se presentan en todo el mundo pero de manera desigual. "En este sentido la globalidad debería ser vista y entendida como un proceso que no se implementa homogéneamente en el tiempo y en el espacio."²¹

Las desigualdades resultantes de estos procesos de tensión junto con el empobrecimiento masivo registrado en los últimos años, le han dado a la cuestión social una dimensión central. América Latina se enfrenta ante la gran problemática de superar la crisis económica por la que atraviesa y mejorar el nivel de vida de la población. "El entorno de la globalización en que se encuentran inmersos los países en este final de siglo implica un reto fenomenal para los gobiernos y las políticas sociales: la economía internacional magnifica los riesgos que enfrentan los individuos y los hogares como productores, aunque hay que reconocer que aumenta sus capacidades como consumidores- siempre y cuando tengan el medio de pago para comprar en el mercado."²²

El grado de avance que ha registrado este fenómeno de la globalización ha tenido implicaciones decisivas, particularmente en el orden constitucional que organizan y definen a las formas de

²¹ Rolando Cordera "Globalización y política social e inequidad en los cambios del mundo" en las Políticas Sociales de México al fin del Milenio, descentralización, diseño y gestión. México, editorial Porrúa, 2000. Pagina 18.

²² Alberto Díaz Cayeros "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada." en Las Políticas sociales de México al fin del milenio, página 38.



gobierno y a los estados en su conjunto. Ante esta problemática, la estructura estatal se vio seriamente rebasada, se produjo un agotamiento de los modelos políticos y económicos, los cuales: perdieron la capacidad de satisfacer por sí mismos los cambios que se manifestaron en el contexto internacional. "El Estado moderno, concebido y organizado para mediar entre lo público y lo particular, entre lo común y lo individual, entre la sociedad y el mercado, ya no cumple más su función histórica, por eso, debe ser reducido en su estructura y poder"²³. La justificación del Estado fuerte por su función social empezó ser seriamente cuestionada, dicho cuestionamiento iba más allá de la alternancia en el poder, (Ideología predominante al inicio de la década de los ochenta), sino de algo más profundo, el retorno del liberalismo, el declive de la política de masas y el resurgimiento de la Iniciativa Individual.

Así, la concepción neoliberal calificó al Estado benefactor como el causante de las fallas económicas, por lo que es necesario reformarlo. En este contexto, se presentó la Reforma del Estado como un proceso iniciado a finales de los años setenta en Gran Bretaña y Estados Unidos y que se generalizó en los ochenta, este concepto de reforma recibió diversas denominaciones que reflejaron cierta vaguedad conceptual y que propiciaron amplios debates al respecto. Se habló de privatización, desregulación, desburocratización, redimensionamiento, retracción, adelgazamiento, entre otros.

En México define al término Reforma del Estado como "un sinnúmero de transformaciones que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas,"²⁴ las cuales pueden ser tanto internas como externas. Las internas fueron básicamente a las circunstancias reales²⁵ que vivió el país en la década de los ochenta, tales como la transformación de la

²³ Franklin Trein "El Estado y lo privado en América Latina" en Memoria del II Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública", página 53.

²⁴ José Juan Sánchez González Administración Pública y Reforma del Estado en México. INAP, 1998, página 39.

²⁵ Este proceso inició en 1982 con Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988, este régimen se caracterizó porque se introdujo una nueva concepción de la autoridad estatal en el ámbito público por la influencia determinante que ejercía la economía en las variables políticas. Durante este gobierno intentó retomar las experiencias de los dos gobiernos que lo antecedieron (Luis Echeverría y José López Portillo); avaló la falta de confianza en la línea reformista, no se volvió a hablar de reformas sociales, pero se retomó la idea de la Reforma del Estado. Por otra parte, la abundancia petrolera acabó en un desastre; los ingresos provenientes del petróleo no pudieron canalizarse hacia el desarrollo de una planta productiva integrada; con el aval del petróleo, el país se endeudó en magnitudes inconcebibles; y los dólares huyeron al extranjero. De ahí surgió la idea de una Reforma del Estado

La situación del país era dramática, el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo era muy elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación ascendía a más del 100% y la deuda externa había alcanzado 85 mil millones de dólares. La crisis de 1982 fue la más profunda, la combinación de desequilibrios fundamentales en el presupuesto y la cuenta corriente con suspensión en las influencias de ahorro externo y el gran deterioro de los términos de intercambio, el inicio de un periodo de alta inflación y de estancamiento económico.²⁵ En términos generales, el alto costo económico, político y social de la puesta en marcha del programa de ajuste contribuyó a acentuar aún más la injusta distribución de la riqueza.



sociedad, al adquirir una nueva cultura política y una perspectiva más crítica lo cual modificó drásticamente el contenido y amplitud de sus demandas al Estado. Ello derivó del agotamiento de un modelo general de desarrollo, del intenso proceso de urbanización, la acelerada dinámica demográfica y la consecuente recomposición de las fuerzas sociales, al lado de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica. Ante ello, el Estado crecientemente propietario, burocrático y regulador fue seriamente rebasado ante las demandas de la población, siendo cada vez menos capaz para atender sus responsabilidades constitucionales y para promover justicia y desarrollo.

Las razones externas, como se mencionó al principio fueron la globalización de la economía; la evolución de la ciencia y la tecnología. A partir de lo anterior, surgió la necesidad de transformar al Estado con el propósito de estar en mejores condiciones para defender la soberanía ante las nuevas circunstancias mundiales más allá de la tradicional afectación de la integridad territorial. Las transformaciones económicas mundiales trajeron consigo innumerables transformaciones en todos los aspectos de la vida nacional. Bajo estas circunstancias y con esta visión se emprendió la Reforma del Estado lo que implicó nuevas prácticas públicas, la adecuación de instituciones políticas y nuevas relaciones entre los poderes del Estado con la Sociedad.²⁶ Así, la Reforma del Estado, se concibió como un proceso profundo, que trastocó todos los órdenes de la nación y que respondió, en su momento, a una concepción política definida (neoliberalismo), la cual buscaba redefinir los límites de lo público y lo privado para propiciar una relación diferente entre el Estado y la Sociedad.

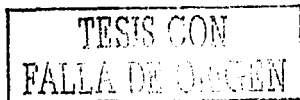
Oscar Oslak definió a la Reforma del Estado a partir de los siguientes supuestos²⁷:

- Es un proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato público para propiciar gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto y readecuar

En este contexto, la Reforma fue cambiando paulatinamente el rol del Estado, uno de los cambios más importantes instrumentados fue el relativo a su redimensionamiento de tal manera que, conservando su papel de rector en la economía, adquiriera un papel de regulador del mercado. Se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado, que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desequilibrio financiero importante, sino también graves problemas en la eficiencia de las empresas públicas. Se puso en marcha el proceso de privatización de las empresas públicas, conocido también como desincorporación arrojando los siguientes resultados: según la Secretaría de la Contraloría de la Federación, al 31 de agosto de 1988 de 1,216 entidades, 722 (el 63% del total) se habían sometido a proceso de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta. El proceso de privatización se dividió en tres etapas: la primera fue de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987; y la tercera de diciembre de 1997 a agosto de 1988.

²⁶ Ibidem página 40.

²⁷ Citado por José Juan Sánchez Gonzáles Ibid. Página 40.



el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo de sustitutivo proteccionista.

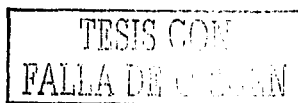
- Es un proceso cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país a partir de 1982.
- Es un proceso de reforma que ha transitado por distintas fases de la política económica:
 - Un reordenamiento económico en las finanzas públicas, lo que facilitó una mayor transferencia de recursos al exterior.
 - Se prolonga la estrategia del pacto, pero se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía mundial con el Tratado de Libre Comercio (TLC) como la vía de solución para el crecimiento interno y la inevitable interdependencia mundial.

Por su posición económica del Estado Mexicano, la reforma implicó por un lado, una nueva inserción del país a la globalización e interdependencia mundial y por el otro, la necesaria transformación de la sociedad mexicana, caracterizada por una acelerada dinámica demográfica, un vasto proceso de urbanización y el agotamiento de un modelo general de desarrollo.

Por su posición política, la Reforma del Estado propuso la búsqueda de un verdadero sistema presidencial que evitara el excesivo presidencialismo como sistema de gobierno, así como la separación definitiva PRI-gobierno, además de un auténtico federalismo y una separación de poderes efectiva. Bajo esta perspectiva, es fundamental entender el federalismo y el papel que adquiere con la Reforma del Estado, para ello se requiere visualizarlo como un principio de organización del Estado en los actuales procesos de cambio. Así, el federalismo como institución política y forma de la organización del Estado, no es ajeno a las reformas sustantivas del mismo, supone un nuevo papel de éste en el cambio, nuevas formas en el ejercicio de la autoridad y sobre todo, una nueva relación con la sociedad. Es "consustancial a la organización del Estado, la reforma de éste conlleva transformaciones en aqué!"²⁸

De esta forma, la expansión de las libertades civiles y políticas de la sociedad mexicana y la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transformación mundial de corte histórico, plantearon al Estado y a la sociedad mexicana graves problemas de

²⁸ Roberto Ortega Lomeñe Federalismo y Municipio. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, página 38.



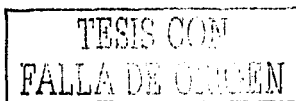
organización gubernamental y de gestión pública. Como sabemos durante muchos años el Estado y su administración no siguieron ningún tipo de padrón de crecimiento previamente concebido, no existió una política diseñada expresamente para la administración pública, no hubo límites a su expansión, como tampoco hubo frenos y contrapesos al sistema Presidencial, consecuentemente el Estado y la Administración se sobredimensionaron.

A partir de entonces cobra importancia la eficacia administrativa, la libertad política y económica junto a la justicia social. Las naciones occidentales incorporaron rápidamente a las políticas públicas la reprivatización de las empresas estatales y los ideólogos dejaron de señalar las fallas del mercado para identificar los errores del intervencionismo. "Bajo este contexto, la emergencia de las fuerzas locales puede observarse como un resurgimiento de las tendencias históricas regionalistas existentes en los Estados latinoamericanos frente al relativo debilitamiento del estado protector y agente del desarrollo económico. Sin embargo, ello no está exento de ambigüedad pues también puede verse como un reclamo democrático con el objetivo de establecer una administración mas racional y apegada a las demandas locales."²⁹

Ante este escenario la Reforma del Estado plantea la reactivación del federalismo desde el punto de vista político y administrativo, partiendo del supuesto de que el Estado debía actuar conjuntamente con la sociedad civil, desplegando una amplia red de contactos con los grupos sociales. Lo anterior era imposible bajo un esquema centralista, por lo que se promovió una descentralización real en todos los niveles de gobierno, lo cual implicó replantear, también el Sistema Federal Mexicano. Lo anterior con el propósito de que esta transición política, administrativa y social promueva una mayor negociación con la sociedad, eliminando la concentración de recursos condicionados y los compromisos políticos concertados.

De esta forma, el Gobierno quedó sujeto al control social del voto, de la opinión y del rendimiento público, dando cuentas por sus actos y donde las decisiones del gobierno quedarían restringidas por los contrapesos de otros poderes de Estado, por las libertades individuales constitucionales garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativas de grupos sociales para promover sus intereses, por el buena coordinación entre ciudadanos y organizaciones para

²⁹ Gerardo Torres Salcido. "Los Gobiernos locales y los Programas de Alimentación: el Distrito Federal en México" en Los Desafíos de la Política Social en América Latina. María Cristina Cacciari; Catalina Banko, y Anita Kon Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Mayo del 2002 Página 154.



resolver sus problemas particulares y sus asuntos públicos.

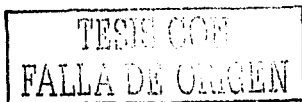
En este marco se incluyó un proceso de descentralización el cual concibió un federalismo renovado para ampliar la vida democrática, transformar el ordenamiento territorial de la población, equilibrar el desarrollo de las regiones, lograr mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos; y en forma particular impulsar la capacidad del municipio para propiciar su propio desarrollo. Esta estrategia de desarrollo pretendía impulsar una mayor distribución regional del poder, nuevas formas de ejercerlo y las nuevas relaciones del poder con la sociedad. "Así, el ejercicio democrático de la autoridad incide en la relación entre los ámbitos de gobierno, en la medida que significa un mayor estímulo y respecto a las autonomías de los poderes locales y una mayor participación de éstos en la definición del desarrollo nacional."³⁰

Con la reforma del Estado se pretendía equilibrar el reparto constitucional de competencias y de protección de los derechos humanos, a través de reformas y adiciones constitucionales, con propósitos descentralizadores en el primer caso, y, en el segundo, adoptando de origen una distribución específica de competencias entre Federación y estados para la creación de organismos competentes para resguardar, procurar y defender la integridad de los derechos individuales. Asimismo, se buscaba impulsar el desarrollo regional a través del federalismo cooperativo es decir en forma descentralizada. Ello tuvo su expresión concreta en el Sistema de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Desarrollo Social, y en la canalización de recursos a las entidades federativas y en programas como el de Solidaridad.

Algunos autores como Ozlak (1998)³¹, han visto en las formas de desconcentración del poder o descentralización un proceso de reforma de las estructuras políticas, que viene adecuándose a nuevas expresiones del desarrollo capitalista basadas en la expansión de redes económicas y en los movimientos globales de capital. Ello exige un tratamiento más ágil de los problemas de infraestructura, transporte, etc. Para lo cual el gobierno centralizado y burocrático sería ineficiente. En este marco, "Ozlak acude a los paradigmas de la complejidad para explicar como el Estado y la sociedad se están reestructurando en el marco del capitalismo global, a partir de

³⁰ Ibid. Página 42.

³¹ Citado por Gerardo Torres Salcido en "Los gobiernos locales y los programas de alimentación: el D. F. en México" en Los desafíos de la Política Social en América Latina, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales/ UCV María Cristina Cacciarnali, Catalina Banko, Anita Kon Universidad Central de Venezuela.



las redes de dominación política y la importancia de las redes sociales locales para el diseño y aplicación de las políticas sociales, imponiendo por su puesto, nuevas formas administrativas flexibles de calidad, en vista de la competencia democrático-electoral a la que ahora se ven sometidos los gobiernos.”³²

1.5.1 El Fortalecimiento del federalismo fiscal como estrategia gubernamental

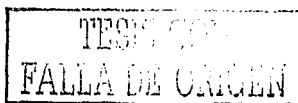
La administración de Ernesto Zedillo se propuso renovar el régimen federalista, como una de las vías idóneas para fortalecer el desarrollo social y regional del país, mediante el impulso de la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, con criterios 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 es la principal fuente de recursos de los gobiernos locales, en

³² Ibid. Página 154.



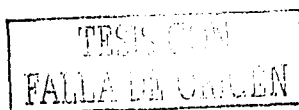
promedio el 75% de los ingresos totales de los estados provienen de este fondo, y representan el 50 por ciento del total de los ingresos municipales. La principal deficiencia que presenta esta forma de distribución de recursos, consiste en que se limita la facultad impositiva de las entidades federativas 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. Así, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, se incorporó el nuevo Ramo 33.- Aportaciones Federales a Estados y Municipios.

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.



Según fuentes oficiales, la descentralización ha promovido el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ayuntamientos, propiciando mayor eficiencia y oportunidad de las acciones. El avance ha sido gradual, 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% a 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.

1.5.2 El nuevo federalismo mexicano y la política de desarrollo social

Como se señaló en el apartado anterior, en el Sistema Federal Mexicano los poderes y atribuciones se desarrollan de manera coordinada e independiente entre los tres niveles de gobierno, especificando entre cada uno su ámbito de competencia y disponiendo para ello de ordenamientos constitucionales que garantizan su autonomía.

Lo anterior tiene su sustento fundamental en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política,



donde se define como un gobierno representativo, democrático y federal, integrado por estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Asimismo, el artículo 115 constitucional establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

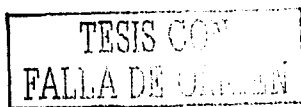
En este contexto, y con el propósito de lograr mayores beneficios sociales, el Gobierno de Ernesto Zedillo ha impulsado una política federalista sustentada en la redistribución de facultades y recursos entre los tres órdenes de gobierno para responder oportunamente a las necesidades de la población, en especial de aquella que se encuentra en condiciones de pobreza y marginación. Para ello, se ha establecido como prioridad el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales, por lo que se ha revalorado su papel político, social y económico.

En tal virtud, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) señalaba la necesidad de impulsar un nuevo federalismo que promueva el bienestar social, a través del establecimiento de una política social integral con un sentido federalista, es decir, se pretende el replanteamiento de la acción gubernamental, transfiriendo funciones, responsabilidades y recursos a los estados y municipios. Lo anterior, con el propósito de fortalecerlos y fomentar la descentralización y el desarrollo regional.³³ De tal forma que sea en estas instancias donde se puedan desarrollar y resolver los problemas.

De acuerdo con el PND, Se trata de acercar las soluciones a las demandas, a fin de que la política se supere y se transforme en una política de Estado. Esto es, se requiere una política social integral que trascienda, modifique las condiciones en las que se origina y reproduce la pobreza y que no sea un sólo programa sino que abarque aspectos como: salud, alimentación, nutrición, empleo y capacitación.

Se le denomina política de Estado porque pretende convocar a la participación de todos no sólo en el diseño de lo que es la política social, sino también en la ejecución, seguimiento, evaluación y vigilancia de las acciones públicas. "Por ello obligará mantener una visión a largo plazo en el

³³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, página .XII Introducción.



esfuerzo común de forjar una sociedad mejor, con mayor y más espacio para todos. En tanto, política de Estado, debe ser capaz de conciliar ideologías y articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar eficiencias y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tiene la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa.³⁴

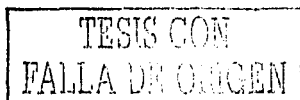
Con la construcción de una política integral de desarrollo social se pretende avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca la participación de los tres niveles de gobierno; la participación de organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida. En este sentido **el nuevo federalismo** "reconoce que todos los órdenes del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y municipios"³⁵.

En cuanto al ámbito municipal, el nuevo federalismo propone reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades. Se propone la integración plural de los ayuntamientos y la participación ciudadana. Para ello, se requiere promover su participación en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades.

De acuerdo al PDN 1995-2000, la política de desarrollo social tenía como objetivo propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. De esta forma, debe propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural bajo los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Para lograr estos objetivos plantea

³⁴ Ibidem página. 126

³⁵ Ibidem página. 59



cinco estrategias:

1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población
3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
4. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social
5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del federalismo

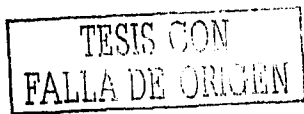
1.5.3 La Descentralización del Gasto Social

Como parte del proceso reformador del papel del Estado, se encuentra la descentralización del gasto público. En México, las constantes crisis económicas han obligado a modificar las relaciones entre el Estado y la economía. "Actualmente, el gobierno necesita gastar menos, lo anterior, implica retirarse parcial o totalmente de determinadas funciones que cubría mal o innecesariamente"³⁶.

En este contexto, la administración de Ernesto Zedillo inició en diversas áreas y sectores del aparato público distintos procesos administrativos descentralizadores, en los cuales el bienestar social no ha sido la excepción, al implementar un proceso de descentralización parcial de los recursos destinados al combate a la pobreza, el cual constituía en la administración anterior el eje principal de la política social.

Las políticas de descentralización hacia los estados y municipios aparecen como un recurso necesario para corregir los desequilibrios presupuestales en un momento en el que la centralización política y económica experimenta serios problemas para distribuir los recursos y que estos se aprovechen más eficientemente. De esta forma, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal plantea una serie de cambios orientados a favorecer la equidad y a mejorar la eficiencia en la recaudación y distribución de las participaciones a los estados y municipios, los cuales tradicionalmente han tenido una limitada participación en el ejercicio del gasto

³⁶ Uvalle, Ricardo. Las Transformaciones del Estado...1996 página.



público. Esto es, "desde mediados de los setenta el Gobierno Federal ha controlado entre el 80% y el 90% del total de los ingresos públicos, mientras que los gobiernos estatales reciben entre 12% y 15%, y más aún, los gobiernos municipales sólo reciben entre el 1.5% y 3%."³⁷.

Cabe señalar que una fuente muy importante de recursos tanto para estados como para municipios son las participaciones federales provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los cuales se complementan con recursos provenientes del desaparecido Ramo 26 y del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

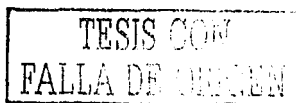
Por otro lado, aunado al proceso descentralizador de recursos se pretende llevar a cabo una profunda redistribución de competencias, es decir, de autoridad, de responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal. "Para ello, se requiere fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a las comunidades, es decir, en el municipio, ya que es ahí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones".³⁸. Es por ello que para fortalecer el pacto federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia estados y municipios bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios a las comunidades.

Por otra parte, el PND 1995-2000 planteó que para poder avanzar hacia el nuevo federalismo, se requiere apoyar las iniciativas de los estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus propias fuentes de ingreso. Para ello propuso reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en coordinación con sus funciones públicas.

En este contexto, se requiere mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sirvan de impulso para el crecimiento con equidad y justicia. De esta forma, "el Gobierno Federal transferirá mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados. La

³⁷ Jacqueline Martínez Uriarte "Las participaciones fiscales como fuente de recursos para los municipios". Memoria del I Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Página. 71.

³⁸ Angel López Cruz "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal. Revista Prospectiva No. 10, julio de 1998 páginas 30-33.



descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.³⁹

De acuerdo con el PND 2001-2006, este proceso descentralizador debería llevarse a cabo con orden y bajo las previsiones constitucionales pertinentes. Para ello, se requería una revisión del marco jurídico vigente, lo cual permitirá procesar las responsabilidades en todos los niveles en materia del combate a la pobreza, así como su concurrencia, y que asegure espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas. También es necesario revisar la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación, de tal manera que se renueven los instrumentos para la conjugación de esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno, como los comités de planeación, el Convenio de Desarrollo Social, los Programas Regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales.

Para llevar a cabo este propósito se creó en el marco del Nuevo Federalismo y de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal de 1988, el Ramo 33.- Aportaciones Federales a Estados y Municipios como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual contenía la mayor partida presupuestal de los gastos destinados al desarrollo social (\$1,251.2 millones⁴⁰), con el propósito de llevar a cabo una mejor distribución de los recursos destinados a la superación de la pobreza a aquellos estados y municipios que presenten mayores grados de marginalidad. De esta forma, dicho ramo se convirtió en la principal fuente de ingresos para este propósito, asimismo se constituyó como uno de los principales instrumentos de la política social del régimen de Ernesto Zedillo.

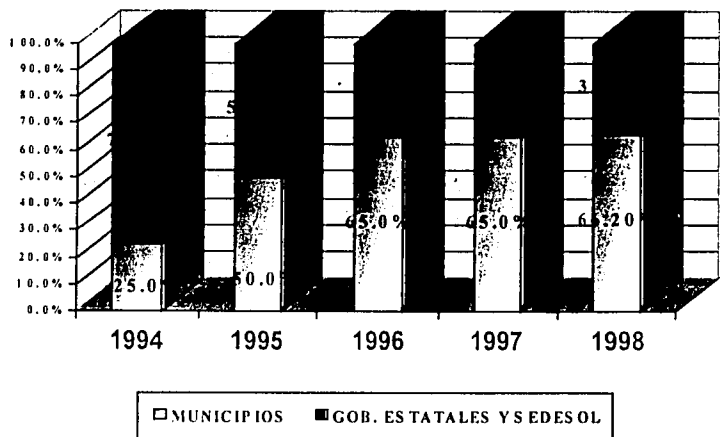
Por otra parte, es importante mencionar que este proceso de descentralización de recursos a estados y municipios se viene llevando a cabo desde 1994, el 75% de los recursos del Ramo 26 se transfirió a los municipios; en 1995 la proporción se redujo a un 50%; en 1996 aumentó nuevamente llegando a representar el 65% y en 1998 representaban más del 70% los recursos transferidos a los municipios a través del Ramo 33.- Aportaciones Federales a Estados y Municipios. Lo anterior se puede observar en la siguiente gráfica:

³⁹ Ibidem página 124.

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación 30 de enero de 1998, página. 19.



CUADRO 1.2
DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 26 1994 -1998
(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación de los días 5 de enero y 23 de diciembre de 1996, Diario Oficial del 2 de enero y del 29 de diciembre de 1997 y Diario Oficial del 2 de enero de 1998. Iniciativa de Decreto en el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal del 10 de noviembre de 1997. Presidencia de la República.

Cabe señalar que dichos recursos eran destinados a inversiones en las siguientes áreas: agua potable y alcantarillado, drenaje y letrización, urbanización; electrificación; construcción y conservación de Infraestructura educativa básica; de salud; construcción, mejoramiento y conservación de caminos; apoyos e infraestructura.

No obstante, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se señala que el Gobierno Federal desempeña todavía funciones que deberían corresponder a los gobiernos estatales y municipales, por lo que es necesario redefinir competencias para asignar mayores atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas y municipios. Señala que en los últimos 10 años se avanzó en la descentralización de las políticas de educación, salud e infraestructura social.

Sin embargo, "se trató de una descentralización concebida y ejecutada desde el centro con escasa participación de estados y municipios y generalmente se limitó sólo a la transferencia de recursos, sin tomar en cuenta de manera suficiente aspectos de adaptación regional o de aseguramiento de del impacto deseado"⁴¹.

Por tal motivo, la administración de Vicente Fox señala la necesidad de transformar el centralismo en una visión de un "auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana"⁴². En este sentido es importante mencionar que en dicho Plan no se establece como se van a llevar a cabo estos propósitos, las estrategias que se presentan son las mismas propuestas por la administración anterior.

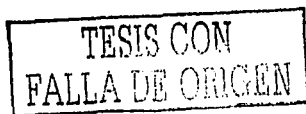
En tal virtud, dicho plan establece que se "transferirán del Gobierno Federal a las entidades federativas facultades, funciones y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos"⁴³.

En este contexto se pretende aumentar los recursos federalizados para ello se otorgarán mayores facultades y atribuciones a las entidades federativas y municipios para que eleven su recaudación, mejoren la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, modernicen su gestión y satisfagan de manera más oportuna las necesidades de la población. De esta forma, se pretende canalizar a las entidades federativas y municipios 420, 978. 8 millones de pesos; por el contrario el gasto de la administración pública descentralizada centralizada, ascenderán a 316, 906.7 millones de pesos. Por lo que de cada peso que erogue la administración pública centralizada en el 2002, las entidades federativas y municipios erogarán 1.31 pesos. Lo anterior se puede observar en la siguiente gráfica:

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 . Poder Ejecutivo Federal. Página 140.

⁴² Ibidem. Página140.

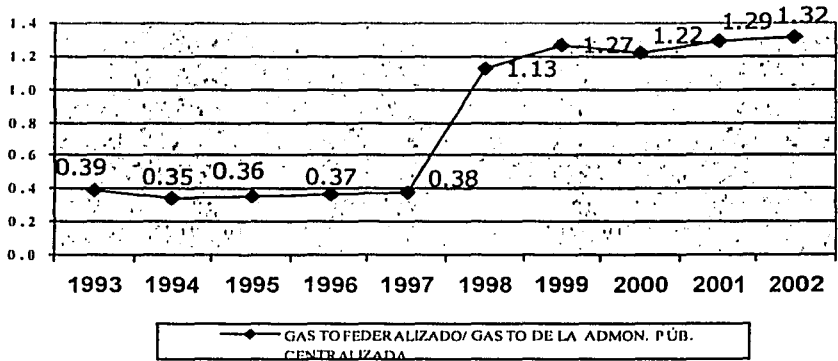
⁴³ Ibidem. Página 141.



CUADRO 1.3

GASTO FEDERALIZADO RESPECTO A L GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CENTRALIZADA 1993-2002

(Porcentaje)



FUENTE: Tomada del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2002. Página11.

No obstante lo anterior, y aún cuando la Ley de Coordinación Fiscal representa una mejora con respecto a la situación presentada en años anteriores, todavía no existe en el país una verdadera política de descentralización, pues se han realizado transferencias de funciones, responsabilidades y de personal sin el correspondiente reparto de fondos, tal es el caso de ya que mucho de los recursos aún siendo descentralizados presentan poca posibilidad de maniobra, un ejemplo claro son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33, como se verá en el último capítulo. De igual forma existen otros aspectos que se deben considera en este proceso descentralizador tales como⁴⁴:

- La transferencia de responsabilidades o de personal sin acompañarlo del correspondiente reparto de fondos y una apropiada redefinición de un marco legal, ha creado fuertes

⁴⁴ Descentralización e Infraestructura local en México: una Nueva Política Pública para el Desarrollo. Perspectivas. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),1998, páginas 22-23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tensiones, privando tanto a estados como a municipios de la flexibilidad que requieren.

- Se puede ver a la descentralización como una reasignación obligaciones o responsabilidades, tal vez para deshacerse de problemas que han llegado a ser irresolubles a nivel central, y como un medio para alcanzar resultados económicos a través de la creación de nuevos empleos y la estimulación de la actividad local.
- Los temas financieros no están siendo resueltos con la rapidez deseable, la reasignación de gastos no es el único punto de discordia. Queda por resolver el problema de las participaciones federales entre los diversos niveles de gobierno. (Lo anterior se puede observar actualmente con las protestas de los gobernadores al Gobierno de Vicente Fox).
- Es innegable que se han hecho progresos al involucrar a los ciudadanos y gobiernos locales en la toma de decisiones, lo que es una señal del profundo cambio en la manera de administrar el gasto público. No obstante, la sobrerregulación a menudo significa que el centro tiene la última palabra por causas no siempre claras.
- En términos generales, la descentralización no ha sido acompañada por una rendición de cuentas, lo que resulta indispensable para que dicha descentralización funcione. Sin información presupuestal precisa, resulta imposible exigir la rendición de cuentas, lo que significa que la toma de decisiones estará basada en negociaciones políticas más que en una evaluación relativamente objetiva de las necesidades.

CONCLUSIONES

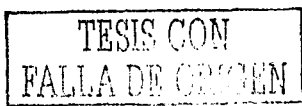
Como se puede observar a lo largo de este capítulo "teóricamente" las funciones y atribuciones del Estado Mexicano han consistido en garantizar la conservación y el desarrollo de la sociedad, evitando el conflicto y promoviendo el bien común. De igual forma, el sistema federal delimita la participación de cada una de las instancias de gobierno en la consecución de estos fines.

El Sistema Federal considerado por los teóricos en la materia (Richard Musgrave, Oates Wallace, entre otros) como una forma federal de gobierno que ofrece las mejores perspectivas para la resolución con éxito de problemas, en la actualidad presenta algunas deficiencias derivadas del desarrollo acelerado de la sociedad, rebasando la capacidad de esta forma de gobierno. En este proceso de transformación social los gobiernos municipales han adquirido una creciente relevancia en el marco de las relaciones intergubernamentales y también como promotores del desarrollo regional.

En este contexto, uno de los temas prioritarios en la agenda pública del país lo constituye el fortalecimiento del sistema federal y la promoción de las políticas de descentralización. Si bien se puede afirmar que estos temas no son nuevos como se ha visto a lo largo de este capítulo, pero han adquirido mayor relevancia debido a dos aspectos importantes: por un lado las crisis económicas que se presentan al finalizar cada sexenio y por otro, a la necesidad de reestructurar y hacer más eficientes las finanzas del gobierno federal.

Un aspecto importante que se debe destacar de este capítulo es que debe quedar claro que para entender al federalismo (y, por consiguiente al nuevo federalismo), así como el papel que adquiere con la Reforma del Estado, se requiere visualizarlo como un principio de organización del Estado, como institución política y forma de organización del mismo, que no es ajeno a las reformas sustantivas, sino que supone un nuevo papel de éste en el cambio, nuevas formas en el ejercicio de la autoridad y sobre todo, una nueva relación con la sociedad.

Derivado no sólo de estos procesos de cambio, sino además de que históricamente el Estado y su administración no siguieron ningún tipo de padrón de crecimiento previamente concebido, y de que no existió una política diseñada expresamente para la administración pública; no hubo



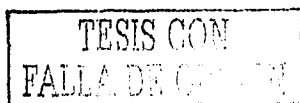
límites a su expansión, como tampoco hubo frenos y contrapesos al sistema Presidencial, el Estado y la Administración se sobredimensionaron. A partir de ello, cuando cobra importancia la eficacia administrativa, la libertad política y económica junto con la justicia social, y es entonces cuando se vislumbra la necesidad de replantear el Sistema Federal Mexicano.

La Reforma del Estado plantea la reactivación del federalismo desde el punto de vista político y administrativo, partiendo del supuesto de que el Estado debía actuar conjuntamente con la sociedad civil. Lo anterior implicó replantear el Sistema Federal Mexicano no sólo desde el punto de vista de la auténtica división de poderes y con ello la eliminación del Presidencialismo, sino además de la promoción de la eficacia administrativa en todos sus niveles de gobierno.

En tal virtud, la Reforma del Estado impulsada por los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo e incluso el actual Presidente de México Vicente Fox, se ha pretendido reconstruir la economía mexicana, replanteando el papel del Estado Federal, lo que a su vez ha provocado que éste último redefina su función en la actividad productiva (fusionando, cerrando y privatizando empresas) para ceder paso a nuevos sectores sociales que deberán encargarse de modernizar, elevar la productividad y competitividad de la economía.

Sin lugar a dudas, los antecedentes histórico-políticos del federalismo muestran que hubo un esfuerzo importante por para que la igualdad de oportunidades sociales se difundieran e implementaran en el país; No obstante, estas prácticas que se expandían a partir del Gobierno Federal, trataban de manera desigual a los diferentes sectores sociales y las diferentes entidades federativas. En consecuencia, el proceso redistributivo terminó por invadir la esfera de la libertad de los ciudadanos a través del corporativismo, paralizando y reprimiendo la oposición electoral o laboral tanto en ámbito federal como en el de los estados. De esta manera la reformulación del pacto federal mexicano propuesta por la Reforma del Estado, emerge como una demanda añeja de dar voz a los derechos políticos y sociales, que privilegian tanto la libertad como la igualdad respectivamente.

Si bien es cierto, México necesitó un gobierno central fuerte para garantizar su unidad, consolidación y desarrollo, hoy necesita un federalismo renovado que genere equilibrio entre la autonomía estatal y la unidad nacional; que combata la desigualdad regional y promueva el



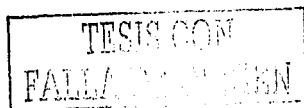
progreso de forma más equitativa; que propicie el desarrollo político, la participación social y la eficiente participación de recursos. Hoy en día, lograr una relación de equilibrio entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios corresponde tanto una realidad distinta, como a una necesidad política y económica urgente.

Finalmente, en la discusión del federalismo, particularmente en la marco de un proceso de reforma, no se debe separar el tema político y económico-administrativo porque forman parte la composición estructural del Estado, cualquier cambio que se presente afectará al otro de manera determinante.

La redefinición del federalismo constituye un punto de partida para dar una nueva configuración al poder político. La descentralización del poder es condición para dar vigencia al federalismo en términos de equidad política y justicia redistributiva y evitar con ello que las prácticas del Presidencialismo obstruyan la factibilidad de un auténtica República Federal, Representativa y Democrática. Por ello, se deben seguir impulsando la descentralización de funciones hacia estados y municipios, redistribuyendo competencias recursos fiscales y programas públicos hoy concentrados a nivel central como criterios específicos de los problemas locales.

Por otra parte, se le ha restado importancia al papel que vienen desempeñando los municipios a partir de la instrumentación de las políticas de descentralización iniciadas en la década de los ochenta con Miguel de la Madrid, se debe señalar que los estados, municipios y grupos sociales se han convertido en actores políticos con mayor capacidad de decisión. Situación que ha ocasionado el establecimiento de nuevas relaciones tanto económicas como política de los diferentes actores, evidenciando la ineficiencia de los modelos centralizadores tanto en la ejecución de políticas como en la forma de gobernar. De esta manera, los diferentes actores y sus instituciones han determinado un nuevo marco que demanda la redefinición del sistema federal de gobierno y la ampliación de las capacidades públicas locales, mediante el perfeccionamiento de las políticas de descentralización.

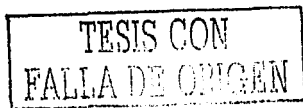
En este sentido, es importante señalar que estos esquemas descentralizadores se desarrollan en una sociedad que presenta un mayor grado de avance respecto al proceso de descentralización impulsado desde el Gobierno Federal, hoy en día la sociedad ya no es la misma, poco a poco ha



ido asumiendo mayor iniciativa respecto a los problemas que enfrenta, rebasando incluso la capacidad de las instituciones del Gobierno Federal. Han surgido nuevos actores sociales que manifiestan cada vez más abiertamente sus diferencias con el gobierno nacional transformando con ello la agenda los asuntos públicos.

Se ha ido incorporando la perspectiva de la promoción del desarrollo regional local tanto por las sociedades como por sus gobiernos. En este sentido, existe una demanda generalizada respecto a que la política social no debe continuar siendo un asunto exclusivo del Gobierno Federal, se deben especificar las instancias públicas en los gobiernos locales encargadas de instrumentarla.

De esta forma, se puede afirmar que la descentralización como tal, constituye un avance importante dentro del sistema federal; sin embargo, aún es insuficiente y perfectible. En la actualidad, las sociedades y los gobiernos locales demandan una mayor participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo, de tal forma que sus beneficios lleguen no sólo estas instancias de gobierno, sino a las comunidades más alejadas del país que demandan su incorporación al sistema productivo nacional.



CAPITULO II

CAPITULO II LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS SOCIALES GUBERNAMENTALES

2.1 Las Transformaciones del Estado Contemporáneo

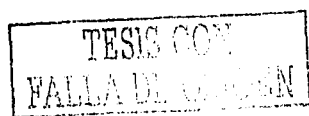
La función histórica del Estado desde la época de Aristóteles ha consistido en garantizar la conservación y el desarrollo de la sociedad, evitando el conflicto y promoviendo el bien común. La concepción y el papel del Estado se transforman constantemente debido a la dinámica social, la cual influye para modificar su acción, así el buen funcionamiento y "...poder eficaz sólo puede acrecentarse en la medida en la que no gobierna distante de la sociedad".¹ De esta forma, señala Ricardo Uvalle se encuentra ligado al desarrollo y bienestar de la sociedad mediante una acción basada en valores de equidad y eficiencia, es decir, de buen gobierno y eficiente administración de recursos.

Las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales a nivel mundial, los procesos de globalización, la innovación tecnológica y la regionalización de las economías han traído consigo innumerables transformaciones tanto en la sociedad civil como en la acción estatal. "La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social. Los empresarios y grupos conservadores solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos."²

De esta forma, los Estados al ser organizaciones influidas por los procesos de cambio, basan en el desarrollo de la sociedad y se adaptan a ella en cumplimiento de sus funciones. Por ello, en etapas de transformación, deben modificar tanto su acción como sus estructuras para adecuarse a la realidad imperante.

Ante este panorama de transformaciones mundiales se produce la discusión sobre el rol del Estado, los sistemas de gobierno y el papel de la administración pública. Es por ello, que en

¹ Uvalle, Ricardo. "El nuevo papel del servidor público en la acción gubernamental". *Revista Enlace* 1990 Página 36.



México como en todo Latinoamérica, se presenta la Reforma del Estado como un proceso de negociación política que afecta la distribución de poder y que implica al mismo tiempo una mayor participación de los individuos en el desarrollo económico.

En la actualidad, ante la crisis económica y política de la sociedad contemporánea, el papel protagónico del Estado debe modificarse. No es posible continuar utilizando de manera irracional, los recursos públicos, ni tampoco continuar con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales. "El Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones. Parece haber un consenso general acerca de las funciones del Estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad, o se exige su mejoramiento".³

Lo anterior, significa la necesidad de replantear lo público del Estado devolviendo a la sociedad lo que esta puede realizar por si misma. Según Ricardo Uvalle, lo Público ya no puede homologarse con lo estatal. "Los tiempos de las sociedades no activas y de los estados que todo lo hacen ya agotaron su efectividad. No se puede volver y sería imposible intentarlo, retornar a la situación que prevalecía antes de la crisis del mundo Moderno. Las crisis son un precipitador de cambios de fondo y uno de ellos, el de las nuevas relaciones estatales y sociales, es impulsado por la fuerza, la creatividad y las energías de la vida pública."⁴

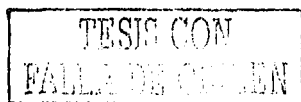
Actualmente la eficiencia y productividad el Estado, se analiza a partir de la actuación participativa de la sociedad a través de la instrumentación y diseño de políticas acordes a las necesidades de los ciudadanos y del Estado mismo, por tanto, "el espacio público es una potencia creativa y realizadora. Se integra por instituciones privadas y sociales que no pertenecen a la esfera de lo gubernamental".⁵ En este contexto surgen las nuevas tecnologías gubernamentales con el propósito de contribuir al mejoramiento de la acción del gobierno, la cual se ha visto seriamente rebasada por las constantes demandas de la población, producto de un nuevo modelo económico y ante el cual ha resultado ineficiente para lograr que los

² Cabrero Mendoza, Enrique. Del administrador al gerente público México, INAP, 1977...pag. 27.

³ Gerald, Caiden E. "Desafíos para los gerentes del sector público". Revista de Gestión y Política Pública México, CIDE, 1992 Vol. I Página 83.

⁴ Uvalle, Berrones. "Los nuevos derrotados..." 1994, . Pag. 96

⁵ Uvalle, Ricardo. Ibidem.



beneficios del desarrollo del mercado lleguen a la población y el bienestar social sea compartido.

2.1.1 Crisis del Modelo Burocrático Estatal

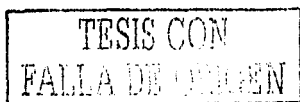
Como se señaló en el apartado anterior, las innovaciones económicas, políticas y sociales a nivel mundial han propiciado grandes cambios en la acción de la administración pública, situación que ha puesto en crisis al modelo burocrático Weberiano predominante durante muchos años. Según Fernando Luiz Abrucio⁶, como respuesta a esta crisis fueron introducidos en gran escala padrones gerenciales en la administración pública, inicialmente en algunos países anglosajones como Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. Posteriormente y de manera gradual en Europa y Canadá, de tal forma que se cambio del modelo burocrático al gerencial.

En este contexto, se analiza el modelo gerencial en la administración pública como un nuevo paradigma mundial, analizando sus límites y potencialidades. Sus aplicaciones están siendo discutidas en todas partes, se proponen nuevas formas de controlar o prestar los servicios públicos, orientándolos a las preferencias de los consumidores, es decir se busca modificar las antiguas estructuras administrativas. Lo anterior, debido a que dicho modelo ya no responde a las necesidades y demandas de la sociedad contemporánea. De esta forma, según Luiz Abrucio, el modelo gerencial se está convirtiendo en un instrumento teórico y práctico que capta las principales demandas de la población, entre las que destacan: el control de los gastos públicos y la demanda de una mayor calidad de servicios públicos.

Sin embargo, también señala que "las grandes transformaciones apuntan a una pluralidad de conceptos organizacionales que rebasan inclusive al propio gerencialismo, por lo que no existe un paradigma global capaz de responder a todos los problemas enfrentados por la crisis del modelo burocrático weberiano"⁷. Por ello, el modelo gerencial inicialmente propone la modificación del modelo burocrático weberiano. Se trata, de reconstruir el sector público sobre bases pos-burocráticas, las cuales encuentran en la gerencia sus principales fundamentos.

⁶ Fernando Luiz, Abrucio. "El impacto del modelo gerencial en la administración pública: un breve estudio sobre la experiencia internacional reciente."1994 Página. 21

⁷ Ibidem, pag. 22.



En palabras de Luiz Abrucio, el contexto histórico que en el cual surge el modelo gerencial está determinado por una crisis del Estado Contemporáneo, la cual se originó debido a cuatro factores socioeconómicos. En primer lugar, fue la crisis económica mundial iniciada en 1973 y propiciada por la primera caída de los precios del petróleo, crisis que se prolongó a nivel mundial hasta los años 80's, y nunca más retomaron los niveles de crecimiento de las décadas de los 50's y 60's.

En segundo lugar, este periodo de escasez propició una grave crisis fiscal, en donde los gobiernos no podían financiar sus déficits. Los problemas se agravaron principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña donde los contribuyentes se pronunciaban en contra de pagar más impuestos y por la mayor prestación de servicios. Es decir, defendían el Welfare State. Un tercer factor que propició la crisis del Estado Contemporáneo, fue el período de ingobernabilidad que se generó después de los acontecimientos antes mencionados, ya que los gobiernos no tenían la suficiente capacidad para resolver sus problemas financieros. Por último, la globalización y los avances tecnológicos que transformaron el sector productivo, también afectaron profundamente al Estado.

Esta crisis del Estado afectó directamente la organización de las burocracias públicas, los gobiernos tenían menos recursos y más déficits por lo que no podían responder ampliamente a las demandas de la población. En la administración pública dicha crisis, se reflejó en una reducción en el gasto como una salida necesaria, y en la necesidad de modificar el modelo Weberiano, el cual era ineficiente. Por lo tanto, el Estado iba perdiendo su poder, especialmente por la crisis de gobernabilidad.

Es por ello que para enfrentar esta situación, era necesario un aparato gubernamental más preciso, ágil y más flexible, tanto al interior como al exterior del mismo, ya que había un sentido antiburocrático generalizado. Es en este momento cuando cobra importancia la Ideología privatizante que el modelo gerencial imponía en el sector público. En un principio, prevaleció un enfoque economista (eliminar costos) y el desconocimiento del sector público. Pero en los últimos 15 años este proceso gerencial ha sufrido grandes transformaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este contexto en México se inicia un proceso de Reforma del Estado en dos etapas⁸: en la primera etapa, durante el Gobierno de Miguel de la Madrid el país inició un proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar, así como el surgimiento paulatino del Estado Neoliberal y con él se produce el fin del populismo y la excesiva intervención estatal, la privatización de las empresas públicas; la eliminación sistemática de los subsidios, la hiperinflación, el descenso en el crecimiento del PIB, la reducción del gasto público y al mismo tiempo el inicio de la apertura comercial con el ingreso de México al GATT, estas son según José Juan Sánchez González las señales más representativas de este viraje histórico del rol estatal.

En la segunda etapa, la Reforma del Estado impulsada por el Régimen de Carlos Salinas de Gortari representó un gran viraje en la idea del Estado, se reforma la economía y la política. En el marco de la globalización y la inserción de México en el mundo, la reforma del estado como modernización condujo al país una profunda liberalización comercial, una devastadora privatización de empresas públicas y una abierta desregulación estatal. Las exportaciones aumentaron cuando el país logró firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como otros acuerdos comerciales con Europa, Asia-Pacífico y algunas economías de América Latina.

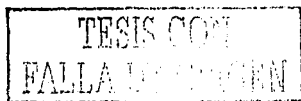
No obstante, este proceso de Reforma⁹ del Estado ha sido seriamente cuestionado al no incluir una reforma de la administración pública. La creación de un programa de simplificación administrativa, la privatización de empresas públicas la eliminación de algunos órganos gubernamentales y la eliminación de puestos en el sector público, no pueden considerarse como parte de la reforma administrativa. Esto es, "no es posible una Reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa. Es decir si no es reformada la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno; la Reforma del Estado se encuentra inconclusa."¹⁰

Como parte de este proceso de reforma es necesario y urgente "replantear una verdadera

⁸ José Juan Sánchez González Administración Pública y Reforma del Estado en México. México, INAP, 1998, Página 22

⁹ El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio y hablamos de Reforma del estado. Sin embargo, no hay un proceso único de Reforma del Estado". Ver José Juan Sánchez González Administración Pública y Reforma del Estado en México, México, INAP, 1998, Capítulo I Aproximación al a Reforma del Estado páginas 27-74.

¹⁰ Ibidem página 23.



reforma administrativa como instrumento esencial de la Reforma del Estado, que permita revolucionar la función pública, acorde al acelerado proceso de cambio que sufre la humanidad y a las crecientes demandas de la sociedad. Se requiere una administración pública que sea eficiente, eficaz, oportuna, remunerada adecuadamente, democrática y justa, que dé un servicio público pleno, libre de la corrupción y el clientelismo.¹¹ Sólo una profunda reforma administrativa¹² puede alcanzar los objetivos que la sociedad necesita, reclama y demanda. Con este propósito se presentan los nuevos enfoques gubernamentales a fin de contribuir al mejoramiento de la función pública en todos sus aspectos, así como de facilitar la incorporación del país al nuevo esquema de globalización mundial.

2.1.2 Los Nuevos Enfoques Gubernamentales

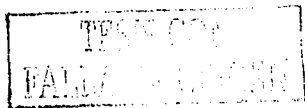
En la actualidad, el Estado es objeto de múltiples revisiones y ajustes de fondo, "la gestión pública como acción del Estado y de sus capacidades para gobernar, es un conjunto de actitudes que tiene por objeto conservar su organización tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social, para asegurar la supervivencia óptima"¹³. Aunado a los procesos de gestión pública se señala la necesidad de una reforma de gobierno, la cual es una tendencia mundial que requiere incorporar a los procesos de gobierno nuevas tecnologías que permitan aglizar la respuesta gubernamental ante las demandas de la población en general.

Ante el deterioro de la calidad de vida tanto de la sociedad como del Estado, los Estados latinoamericanos deben reformarse para responder mejor a las crecientes demandas de la población, según Ricardo Uvalle dicha reforma debe encaminarse a dotarlos de mejores capacidades de dirección, coordinación y gestión pública, en este sentido, el mejoramiento del bienestar social depende de que el Estado tenga conciencia de sus atribuciones, pero también

¹¹ *Ibidem* página 23.

¹² Se plantea una Reforma Administrativa deberá estar en función de lo siguiente: debe ser un proceso de cambios permanentes, no sólo un acto de modificación legal, no es sentido estricto un proceso para la modernización, sino dependiendo del tipo de modernización que se pretenda, busca una racionalidad dirigida o focal; no busca sólo la eficiencia administrativa por sí misma, sino un cambio significativo en el aparato gubernamental, es un proceso multidisciplinario en el que participan diferentes especialistas en ciencias sociales, pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno, y es un proceso de cambios graduales y selectivos en los sectores estratégicos del gobierno

¹³ Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. pag. 85



de sus límites.

Se requiere un Estado útil, eficaz y próspero que gobierne a través de la gestión pública y no de la administración burocratizada; este es el reto para definir la nueva relación del gasto público, el gasto social y las políticas de bienestar. Todo esto dentro de un contexto de democracia política, de libertad, de gobernabilidad y estabilidad.

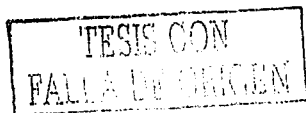
Dicha reforma implica que revisen, valoren y analicen su papel, sus estructuras y los procesos que sustentan el poder que detentan para adecuarlos a las nuevas realidades. Reformar al Estado implica modificar el comportamiento de sus instituciones pues son resultado de la complejidad social y política. Por ello, **"es fundamental la revisión de los medios de gobierno, ya que éstos permiten el logro de la gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social. Asimismo, contribuyen a asegurar el grado de comunidad política, la lealtad de los ciudadanos con el Estado, la suma de consensos, la eficacia para cumplir con metas colectivas, el logro de la legitimidad, el grado de participación política y la eficacia para absorber, negociar y resolver los conflictos sociales y políticos"**¹⁴.

De esta forma, ante la necesidad de llegar al Estado socialmente necesario y por ende, eficaz surgen como parte de la administración pública, "nuevas tecnologías de gobierno", provenientes de principalmente de los países anglosajones: las políticas públicas, la gerencia pública moderna, la gerencia social, la reingeniería de procesos administrativos, el control de gestión, el Internet, etc. Dichas tecnologías constituyen las respuestas al proceso de transformación y modernización del Estado, es decir, como diría Crozier en un Estado menos arrogante y megalómano¹⁵.

La aplicación de dichas tecnologías presupone nuevas formas de organización y funcionamiento de las administraciones públicas. Lo cual implica el rompimiento del modelo Weberiano con sus formas tradicionales de organización vertical, debido a que ya no responde a la complejidad, y

¹⁴ Ibidem, pag. 85.

¹⁵ Michel Crozier "Estado modesto, Estado Moderno" México, FCE, 1990



heterogeneidad de los cambios del capitalismo post-Industrial.

2.1.2.1 Las Políticas Públicas y la Participación Social

Analizar el concepto de política pública resulta un tanto difícil, ya que en la actualidad existe una gran variedad de definiciones de la misma respecto a los enfoques y utilidades que pueden tener en situaciones precisas. Asimismo, existen diferentes puntos de vista en cuanto a la aplicabilidad que puedan tener en los diferentes países. Por tanto, en virtud de que aún no existe un concepto generalizado para definirla, sólo se observarán algunas definiciones por considerarlas como las más aplicables a las condiciones actuales de nuestro país.

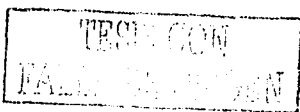
Así, Carlos Ruiz Sánchez ¹⁶ señala que una de las definiciones más antiguas y sencillas es la de Dye, quien señala una **policy** "es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer". De igual forma cita a Frohock, quien en 1979 la define de manera más amplia y detallada como "un proceso social permanente orientado hacia la solución de problemas contingenciales o hacia conseguir consensos que permitan el manejo de conflictos entre grupos sociales interesados en algún aspecto determinado."¹⁷

En México, en el marco de una crisis de legitimidad del Estado y sus instituciones y con el desarrollo de una sociedad más abierta y participativa, donde la cooperación y corresponsabilidad comienzan a jugar un papel de mayor trascendencia, y donde la función del gobierno ya no puede seguir desarrollándose sólo de manera vertical e impositiva, según Ricardo Uvalle las políticas públicas surgen como un instrumento gubernamental para promover una mayor democratización de la sociedad y el Estado a través de una mayor concertación y participación ciudadana.

En este sentido, las define como "una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones

¹⁶ Carlos Ruiz Sánchez "La gerencia social y las políticas públicas como instrumentos para el rediseño del Estado" en Políticas públicas: actualidad y perspectivas, No. 35 julio-septiembre de 1997, pag. 175.

¹⁷ Citado por Carlos Ruiz Sánchez "la gerencia social... , pag. 175.



públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana."¹⁸

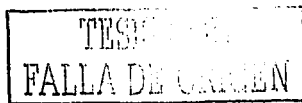
De esta forma, como parte crucial de la Reforma del Estado y particularmente del gobierno, aparecen las políticas públicas con el propósito de dar solución a las crecientes demandas de la población, a la crisis fiscal, así como a los problemas de gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos. Su establecimiento, permite llevar a cabo la ejecución de tareas en coordinación con las aportaciones del público ciudadano. Así, como parte del carácter público del gobierno, su utilidad radica en la ubicación de problemas localizados y el establecimiento de formas de organización e interlocución entre los participantes, identificando factores e intereses que ocurren en los hechos públicos. Con ello, se pretende mejorar la administración como institución pública.

Cabe señalar que como brazo ejecutor de las acciones del gobierno, la administración pública tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar lo que concierne a las políticas públicas, ya que el contenido de las mismas se canaliza a través de sus órganos, instancias y funciones. Por tanto, se enfrenta al reto de eliminar los costos innecesarios que repercuten en la vida pública, terminar con el patrimonialismo de la función pública, así como determinar las áreas que corresponden a la vida en sociedad y al Estado.

Destaca su acción, en tanto, que se considera como medio para dirigir a la sociedad, donde se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad, y se definen políticas de desarrollo y bienestar.

Por otra parte, es importante señalar que para responder con mejor a los retos de la complejidad organizacional de la administración pública, se requiere, entre otras de: entrenamiento del personal, establecer un sistemas de estímulos, una nueva cultura organizacional, entrenamiento de excelencia, descentralización de la gestión pública, evaluaciones, la profesionalización del servidor público, etc. Por tanto, analizar las políticas públicas, la gerencia y la gestión públicas como el conjunto de capacidades tecnológicas del gobierno permite revalorar el papel del administrador público, ya que ésta es la encargada de la ejecución de las políticas gubernamentales, encaminadas a la atención y solución de los

¹⁸ Ricardo Uvalle. Los nuevos derroteros ...pag. 112.



problemas comunes.

En adición a lo anterior, Ricardo Uvalle señala que las políticas públicas contribuyen que la administración pública no sea objeto de prácticas clientelares y arreglos corporativos debido a que permiten¹⁹:

- No intervenir en duplicidad de funciones.
- Puntualizar la responsabilidad directiva y operativa.
- Atender problemas de acuerdo a sus antecedentes.
- Identificar ámbitos de responsabilidad institucional
- Localizar los actores de los problemas públicos.
- Conocer los sitios de las decisiones gubernamentales
- Distinguir la articulación diferenciada de la toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno
- Generar información factual y puntual para el abordaje de los problemas.
- Distinguir las etapas de predecisión y postdecisión.
- Determinar con realismo la cuantificación de los recursos fiscales para canalizarlos a problemas específicos.
- Precisar que sus acciones son parte del sistema de economía pública, no de una economía de Estado, es decir, de una economía integrada por individuos privados, organismos sociales y agencias gubernamentales.

2.1.2.2 La Gerencia Pública como una Nueva Tecnología Gubernamental

Los constantes cuestionamientos que ha enfrentado la administración pública respecto a las ineficiencias que presenta su actuación, producto de las diversas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales han propiciado el surgimiento de una gran variedad de conceptos y técnicas cuyo propósito general consiste en mejorar la acción gubernamental. De esta forma, destacan conceptos como: políticas públicas, gestión pública y más recientemente, gerencia pública.

¹⁹ *Ibid.*, pag. 53

Estamos viviendo momentos en los que se requieren instituciones que funcionen adecuadamente, que den respuesta oportuna a las demandas de la población, que incorporen elevados grados de profesionalización, "que hagan bien lo que tienen que hacer, aún cuando el gobierno central no pueda intervenir en ellas"²⁰. En este momento la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias de cliente, usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales de análisis²¹.

En este contexto la gestión y la gerencia pública, por el momento en se presentan parecen ser conceptos diferentes. Sin embargo, de acuerdo con Enrique Cabrero, la diferencia entre ambos conceptos es sólo de carácter semántico. Así ,señala que una vez que en Estados Unidos se impulsa el término *public management*, poco a poco se va introduciendo este concepto al resto de los países. En España se habla de la *gestión publique*. Por su parte, en algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia publica para referirse a lo mismo y posteriormente se utiliza indistintamente gestión o gerencia pública.

No obstante lo anterior, Bozeman²² señala que el término gestión pública proviene de las escuelas de políticas públicas (1970), en las cuales el *management public* se concibe como el manejo directivo de las políticas; mientras que la gerencia pública provienen de la escuela comercial, la cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas y por no establecer una diferenciación marcada entre lo público y lo privado.

Según este autor, la gestión pública posee las siguientes características²³:

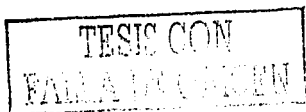
- Reconoce la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública
- Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes.
- Preocupación por transmitir lecciones
- Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.

²⁰ Enrique Cabrero Mendoza. Estudio Introductorio. La gestión pública, su situación actual. FCE, Barry Bozeman (compilador) página 23.

²¹ *Ibidem*. Página 23

²² Barry Bozeman. "Introducción: dos conceptos de gestión pública". En la Gestión Pública, su situación actual. FCE, 1997, página 40.

²³ *Ibidem* página 41.



Por su parte, la gerencia pública se caracteriza por²⁴:

- Mayor orientación hacia la investigación y la teoría.
- Capacidad de adoptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas;
- Incorporación de comparaciones cada vez más desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y privada.
- Orientación hacia la gestión estratégica.
- Preocupación por cuestiones de proceso y mayor concentración en el administrador público de carrera que el ejecutivo político.

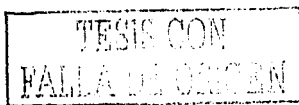
Cabe señalar que el surgimiento de estos conceptos se debe a que forman parte de un campo de estudio "producto de la evolución institucional, más que el desarrollo intelectual"(Bozeman 1977), ambas han surgido en momentos históricos particulares y como producto de una realidad cambiante, por lo que no constituyen ninguna moda, son principios, categorías y métodos que aunque tienen una visión propia, se complementan entre sí. Por lo que no puede haber una marcada diferencia entre ambas.

Sin embargo, la nueva gerencia pública posee una nueva visión de lo público, que se diferencia de lo estrictamente gubernamental, tiene como principales objetivos: "la maximización de la flexibilidad, descentralización, facilitación de la innovación, desarrollo de la participación; y revaloración del papel estratégico del personal y del gerente público."²⁵ Forma parte de las estrategias del cambio institucional cuya influencia proviene de las ideas del neoinstitucionalismo, particularmente de la teoría de la elección pública. Es a través de esta que los ciudadanos se convierten en electores que participan no sólo en el mercado, sino también en la burocracia y en la política.

A esta tendencia de la administración pública de introducción y adaptación de técnicas gerenciales se le denomina gerencialismo. Las técnicas gerenciales forman parte de la gestión pública y se refieren básicamente a la incorporación de conceptos como: cliente, gestión por procesos. De igual forma, se establecen slogans como "hacer más con menos" o "valor por

²⁴ Ibídem. Página 41

²⁵ Rodolfo Jiménez y Enrique Bailleres. "Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas: ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?. Revista del IAPEM, No. 35, 1997 pag. 72.



dinero". Lo anterior implica la adopción de principios empresariales para enfrentar las rigideces de la organización burocrática propia de la administración pública actual. Las técnicas gerenciales son muy diversas van desde la organización y métodos, racionalización del trabajo; administración por objetivos; Plan-programa-presupuesto, hasta las más recientes como "calidad total", reingeniería de procesos, marketing o la introducción de tecnologías de información.

El principio de "calidad total" o TQM Quality Management, se ha llevado a cabo a través del establecimiento de premios a la calidad para organizaciones públicas, Institutos federales o para diferentes programas. Se basa en cuatro puntos principales: "satisfacción del cliente, la 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."²⁶

La reingeniería tiene como principio básico el concepto de "pensamiento discontinuo", el cual parte del reconocimiento y ruptura de reglas anticuadas, implica poner en duda viejas suposiciones, cambiar aquellas reglas que bajen el rendimiento de una organización..²⁷

La gerencia pública se constituye en una tecnología de gobierno, debido a que el Estado se reforma para eliminar sus debilidades, mejorar sus capacidades de conducción, ser más democrático, etc., para lo cual lleva a cabo un proceso de evaluación a sus métodos de gobierno y administración. De esta forma, se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad, al pretender lograr la "governabilidad", la democracia política, la descentralización y la participación ciudadana, asumiendo su responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos. Se utiliza para identificar, diagnosticar, mediar y evaluar los constantes cambios de la sociedad.

Ricardo Uvalle señala que también en el ámbito gerencial, la función del gobierno rebasa la concepción de técnicas administrativas y da énfasis a la creación y aplicación de tecnologías. Se habla de tecnología cuando se refiere a un tipo de conocimiento cuya utilidad y aplicación deben orientarse a transformar y mejorar las condiciones de vida tanto en el aspecto productivo y de servicios como en el del bienestar social. Apunta que la gerencia pública es necesaria para "...

²⁶ Alejandro Medina Glopp. "Agenda de gobierno y políticas públicas: la gestión de la política social." pag. 96.

²⁷ Ibidem. Página 97

manejar las tecnologías que son relevantes desde el punto de vista de los problemas de gestión esenciales como la gestión de materias primas estratégicas, la administración de la salud y la educación, la gerencia de empresas públicas, la dirección de pequeñas y medianas empresas, el desarrollo administrativo, regional, la administración de la ciencia y la tecnología.”²⁸

Con la nueva gerencia pública se pretende incorporar parte del espíritu empresarial en el sector público con la finalidad de mejorar su calidad del servicios. Cabe señalar que el origen de la gerencia está en la administración privada. Sin embargo, la toma de decisiones está presente en los asuntos gubernamentales, por ello la gerencia pública tiene un ámbito bien definido, es decir constituye una tecnología para el mejor manejo de los asuntos públicos. Constituye un conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y el porqué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tiene por objetivo la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos.

El concepto de gerencia pública se traduce en la capacidad que tiene los estados para cumplir sus objetivos sustantivos. De ahí la importancia del Estado para garantizar la convivencia social, proporcionando el bienestar de la sociedad civil, donde la gerencia pública es parte del proceso de modernización, innovación y desarrollo del propio Estado. Sus principales ejecutores son los servidores públicos, los cuales adquieren un papel preponderante en la toma de decisiones. Por ello, se considera a la gerencia pública como una tecnología destinada incrementar la eficacia y eficiencia de los servidores públicos; y para lograrlo, se debe eliminar la idea de considerar a los ámbitos público-privado como dos factores excluyentes.

2.1.2.3 Contribuciones de la Gerencia Pública a la Administración Pública Mexicana

La importancia de la aplicación de las técnicas de la gestión pública en la acción de la administración pública radica en primer lugar en que en la actualidad la burocracia ya no funciona eficientemente, los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar las complejas actividades colectivas. La obediencia que antes se consideraba

²⁸ Ricardo Uvalle Los nuevos derroteros... pag. 123.



una virtud, ya no es aceptada plenamente por los ciudadanos y empleados públicos; ahora exigen libertad personal y autonomía individual. El respeto por las reglas burocráticas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

La contribución de la gerencia pública a la acción del gobierno estará dada en función de "es el medio que hace posible que las capacidades y potencias de la administración pública se plasmen en la sociedad con acciones de beneficio común. Es una tecnología orientada que forma parte del supuesto de la necesidad de un aparato público ágil y legítimo que actúe en coordinación con la sociedad"²⁹.

En esta nueva etapa de alta tecnología y servicios, lo más importante es la innovación y para que ésta se promueva se requerirán nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, ya que la innovación nunca ha sido dirigida por órdenes. Para lograrlo, señala Crozier se requieren relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas pueden comunicarse con rapidez y franqueza sobre la base de la reciprocidad. La subordinación y fragmentación del modelo burocrático paraliza las comunicaciones y restringe la innovación. En este contexto la administración pública adquiere un papel fundamental, pues sus operaciones básicas son de servicios que son prestados a una sociedad.

Para lograr una mayor eficiencia de la administración pública, es necesario dar una mayor libertad de selección a los actores, pero mientras más libertad tienen los actores hay una mayor complejidad en sus interacciones. Por lo que estudiar el gobierno y la gestión es muy difícil mientras que se siga dependiendo de la burocracia. La aplicación de las nuevas técnicas gerenciales promueven la construcción de una cultura de gestión pública, cuya primera característica básica es la capacidad de cooperar en todos los niveles. Asimismo, promueven una comunicación más abierta, con libertad y franqueza, a través de todas las barreras de la especialización.

Aunque el proceso de transición es un proceso prolongado y doloroso que genera caos, se requiere cambiar no sólo las técnicas, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo el conjunto de las complejas relaciones de poder. Con la utilización parcial de los criterios

²⁹ Ricardo Uvalle. *Ibidem*, pag. 54.

de la gestión privada es más fácil obtener logros porque se tiene una percepción más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a resultados. En cambio, en la administración pública, las relaciones entre programas y resultados son vagas, las metas no son muy claras, lo cual conduce a una ampliación de procedimientos y formalismos.

Sin embargo, no basta lograr cambios en los comportamientos de rangos inferiores para alcanzar el éxito gerencial, sino que se requiere de un cambio en su modo de razonar. En lugar de cumplir llegando a una mayor especialización, se debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos. Los líderes deben poseer mucha discrecionalidad, pueden ser juzgados por sus resultados y no porque se conforman y son obedientes.

En este sentido, la cultura adquiere un papel fundamental pues requiere de una fuerte cultura de comunicación abierta, confianza y cooperación, lo cual hará posible el logro de la simplicidad en las estructuras y los procedimientos. "El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados para las jerarquías decisorias"³⁰.

El logro de una cultura moderna de gestión pública, implica necesariamente la inversión en el conocimiento, como la primera inversión indispensable que debe hacerse para elaborar una estrategia para el cambio, lo que permitirá hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin gastos innecesarios. De esta forma, se podrán llevar a cabo sus metas y se encontrará la mejor forma de utilizar siempre sus pocos recursos. Para lograr lo anterior, se requiere trabajar no con el esquema tradicional de fijar objetivos y luego determinar la forma de lograrlos, sino con un esquema más abierto, considerando los fines, los recursos, y las restricciones. El reformador tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual permitirá que utilice sus recursos, especialmente, los humanos y reduzca al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas.

Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del

³⁰ Michel Crozier "La transición... pagina. 16.

trato directo, por lo tanto, no funciona en grandes organizaciones anónimas, sino en algunas partes de estas y en organizaciones pequeñas. Los conocimientos constituyen el mejor recurso para dirigir los cambios, pero hay que recabarlos y utilizarlos en circunstancias específicas, con métodos específicos. En consecuencia, la inversión debe dirigirse a: la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y el entrenamiento del personal y líderes de las instituciones. Si es necesario un cambio en el sistema de decisiones, se requiere invertir en él para transformar la actitud mental de sus miembros. Por ello, no solamente hace falta renovar la cultura de las decisiones y crear áreas especializadas para la preparación de las decisiones, sino hay que entrenar también a los jóvenes profesionales.

Un elemento fundamental que proporciona la visión gerencial de la administración pública y sirve para influir en los miembros de las burocracias administrativas para que se transformen en una cultura de gestión pública, es la evaluación, pues ésta es una forma de saber si están o no funcionando. Esta constituye un punto de referencia, a partir de la evaluación será posible formar un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, conocedores y capaces de diagnosticar los problemas anticipadamente.

La evaluación tendrá impactos sobre las formas de las metas y los objetivos. Para ello, se requiere que los evaluadores reciban entrenamiento; los profesionales deben ser entrenados de manera diferente a los burócratas clásicos y aún a los auditores convencionales. Deben estar sólo un tiempo como evaluadores para evitar formar grupos burocráticos expertos y deben ser intercambiables para evitar generar vicios que después sean incorregibles.

La nueva cultura de gestión pública implica el entrenamiento de los funcionarios, el cual no debe ir separado de la acción. Los programas de entrenamiento deben realizarse de acuerdo a un problema específico. Por lo tanto, es urgente el entrenamiento de líderes, ya que estos deben ser innovadores, o bien deben contar con personal innovador, este entrenamiento se aplica una vez que el líder aspirante haya acumulado un determinado número de años de experiencia. Estas son algunas de las aportaciones que proporciona la aplicación del modelo gerencial en la administración pública y que de una u otra forma constituyen una alternativa viable para el mejoramiento de la acción gubernamental.

2.2 Las Nuevas tecnologías sociales

En el marco de una mayor promoción del desarrollo a nivel mundial, la incorporación a los mercados mundiales y la utilización de nuevas tecnologías, las economías latinoamericanas se enfrentan al gran reto que implica superar la pobreza que alcanzado niveles verdaderamente alarmantes. Ante esta preocupación generalizada han surgido nuevas tecnologías sociales con el propósito de elevar el nivel de vida de la población y a combatir la pobreza, las cuales se describirán brevemente con la finalidad de presentar una serie de alternativas que contribuyan al mejoramiento del nivel de vida de la mayoría de la población.

2.2.1 La gestión social como alternativa para el combate a la pobreza

Como se ha venido observando a lo largo de este capítulo, las políticas en materia de bienestar social implementadas en México durante los últimos diez años no han contribuido a la elevación de los niveles de bienestar de la población; por el contrario, éstas han sido seriamente rebasadas por la problemática social generada a su vez, por los incrementos de la pobreza, la cual parece haber tomado una dinámica propia autoreproduciéndose cada vez más.

La enorme desigualdad existente en nuestro país tiene como contrapartida la extrema riqueza. Por ejemplo, el capital contable de las empresas que encabezan los 100 hombres más ricos de México rebasa los 600 mil millones de pesos y representa el 55% del PIB estimado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (3 billones 187 mil 441 millones de pesos) al cierre de 1997”³¹ Por tanto, no puede haber combate persistente y sostenido de la pobreza si no se enfrenta la injusticia distributiva que históricamente ha caracterizado a nuestro país y que puede seguir definiendo por muchos años nuestro futuro.

Las condiciones económicas, políticas y sociales han llegado a tal grado de deterioro que la población comienza a hacer público su descontento, generando brotes sociales y quebrantando la paz social. Lo anterior, no es más que una manifestación de la problemática por la que atraviesa el país, la cual por su grado de complejidad requiere de medidas que vayan más allá

³¹ **La Jornada** 27 de abril de 1998, páginas. 1 y 24

de la instrumentación de programas emergentes de superación de la pobreza o de corto plazo. Por sus alcances globales, así como por la dinámica que ha generado la propagación de la pobreza, ésta se convierte en un instrumento para la legitimidad del sistema político-económico y exige que se le incluya en todo proyecto democrático, más que en un esquema económico social determinado o asociado a una corriente de pensamiento específica. La desigualdad y la pobreza no son sólo problemas entre el gobierno y los pobres, son problemas de la sociedad en su conjunto. En este contexto, se requiere la elaboración de un estudio que permita identificar perfectamente las comunidades con mayor rezago social, así como sus principales demandas.

No obstante, se debe considerar que en el fenómeno de la pobreza existen innumerables factores que impiden su combate de manera eficaz, es decir, no es solamente el modelo de desarrollo económico el principal obstáculo ni el único causante de la propagación de la pobreza, existen además, otros elementos que son igualmente importantes y que pueden incluso ser determinantes en la disminución de los niveles de vida de la población, uno de ellos es la mala gestión, la cual consiste en la debilidad de los mecanismos institucionales para la prestación de servicios públicos.

Según Alejandro Medina Gloop, normalmente se considera que el fracaso de las políticas sociales se debe a la contracción del gasto social, la inestabilidad política, la falta de participación ciudadana, etc. pero no se hace referencia a la mala gestión. Se considera que la modernización de las políticas sociales depende del volumen de gasto, pero no sólo la disminución de recursos es el único obstáculo para la eficiente prestación y calidad de los servicios. En países en desarrollo las deficiencias en los servicios urbanos, no se debe sólo a la falta de recursos, sino a los mecanismos institucionales utilizados para la prestación de dichos servicios, los cuales por su carácter temporal (sexenal), generan una debilidad institucional y gerencial.

Algunos analistas consideran que la transformación de la gestión en la política social no se le ha dado gran importancia en la modernización de la administración pública en América Latina, ya que no se ha considerado su especificidad organizacional e institucional. La gestión social ha sido abordada como cualquier otro asunto de la administración pública. Las implicaciones en términos de los recursos requeridos, la profundidad de los procesos de cambio, los riesgos a

asumir y los problemas organizacionales e institucionales son muy diferentes. En suma, la gestión de las políticas sociales posee su propia lógica de conocimiento y acción, principios, prácticas y técnicas.

En América Latina y particularmente en México la modernización ha estado basada en la reestructuración del sector paraestatal y el fomento a la competencia mediante la desregulación administrativa del aparato público. Pero estos movimientos obedecieron más a políticas de ajuste que a la convicción de la necesidad de modernizar la gestión pública. La modernización en el campo de lo social se ha manifestado sólo mediante políticas compensatorias que buscan paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización y ajuste. Surgen como políticas de emergencia social para la superación de la pobreza. Salvo casos excepcionales, estos no han transformado a la gestión social, en el sentido de promover el desarrollo social. En su mayoría carecen de evaluación del impacto.

En este contexto se presenta a la **gestión social** como una alternativa complementaria de solución al complejo fenómeno de la pobreza, y se define como **el conjunto integrado de principios prácticas y técnicas que posibilitan mediante su observación y aplicación, la realización de cambios significativos, en áreas de bienestar de la población, mediante un uso efectivo y racional de recursos.** Sus principios son:³²

- **EQUIDAD.-** Atender a la población con necesidades más urgentes.
- **FOCALIZACIÓN.-** Concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales.
- **IMPACTO.-** Mediar y analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población objetivo.

Sin embargo, estos principios no siempre son observados en la gestión de programas y proyectos sociales. Se atiende a los que llegan primero o a los de necesidades menos urgentes, otorgándole beneficios a grupos de población no contemplados, además tampoco es frecuente el análisis de sus resultados finales.

No obstante, los gobiernos han implementado cambios en la forma de satisfacer las necesidades

³² Giopp Medina, Alejandro "Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: la gestión de la política social" en Revista de Administración

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicas, otorgando una participación más dinámica de los beneficiarios y organismos no gubernamentales, en el desarrollo de programas sociales, por lo que existe una mayor participación en la formulación, operación y evaluación de los programas sociales; se establece la gestión de redes con organismos gubernamentales y no gubernamentales; y existe una mayor flexibilidad, es decir, una adaptación del trabajo a las características de prestación de los servicios sociales.

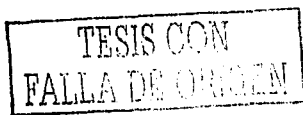
De acuerdo con el autor, la gestión social como parte del enfoque de las políticas públicas ofrece muchas ventajas. En primer lugar, porque adquiere la multidisciplinariedad, es decir, se pueden incorporar diferentes reflexiones bajo el esquema de la gestión de las políticas sociales. Con lo cual se pueden incorporar aspectos no sólo instrumentales, sino institucionales y políticos en el estudio de las políticas sociales.

En segundo lugar, se puede estudiar la gestión de la política social mediante el estudio de aspectos analíticos tales como: la identificación del problema, su visibilidad y acceso a la agenda de gobierno, la posición del Estado; el diseño y formulación de la respuesta gubernamental; implementación y gestión de la red de actores involucrados, y el seguimiento y evaluación de la política.

En tercer lugar, el enfoque de las políticas públicas permite romper con la idea de que las políticas económicas y sociales están separadas. En síntesis, el enfoque de las políticas públicas posibilita la realización de un análisis integrador de la gestión de las políticas sociales.

2.3 La Política Social como eje fundamental del desarrollo humano

Históricamente la razón más importante de la existencia de las políticas es el ser humano, es garantizar el bienestar en marco de orden y progreso, recordemos que el hombre por naturaleza es un ser político. Sin embargo en los últimos años esta visión se ha modificado; en la actualidad se ha demostrado que el crecimiento económico, aún siendo positivo y dinámico, no necesariamente mejora las condiciones de vida de la mayoría de la población, ni provoca la



utilización plena de los recursos humanos disponibles.

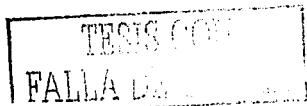
Hasta ahora, las políticas de crecimiento económico y distribución del ingreso han **carecido de un enfoque social** que les permita cumplir su objetivo de beneficiar el desarrollo humano de todos los habitantes del país. Las políticas de bienestar se han subordinado a la política económica, subestimando los estancamientos y retrocesos sociales de vastos sectores de la población. En consecuencia, la pobreza se ha reproducido y ampliado en niveles históricos asombrosos.

En México, como en América Latina en general, la división entre las políticas económicas y sociales surge de la aplicación de medidas tendientes a generar un "ajuste estructural"³³. No obstante su aplicación y vigencia por más de diez años, su modelo ha sido incapaz de generar recursos para financiar el desarrollo social del país. Cabe señalar que dicho fracaso obedece no sólo a fallas en su aplicación, sino a la concepción teórica que se tiene pues generalmente al es impuesta por los gobiernos y universidades de los países desarrollados, por lo que se aleja de los criterios nacionalistas e intereses legítimos de las mayorías.

De acuerdo con el "ajuste" o "cambio estructural", es necesario primero un enfoque recesivo y austero, para establecer mantener controladas las principales variables macroeconómicas para lograr con ello un equilibrio que permita la implementación de una política de equidad y justicia social. Sin embargo, esta concepción desarrollista no considera que "el objetivo principal del bienestar económico-social debe ser, fundamentalmente, **el crecimiento del potencial de los seres humanos**. En este sentido, **el desarrollo humano debe ser visto como condición necesaria y objetivo final del desarrollo del país**"³⁴. Ello significa, también, que se requerirá tanto de la utilización plena de los recursos humanos y de su calidad, con el propósito de aumentar las actividades productivas y los ingresos, sobre todo de los más necesitados, como de una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento.

³³ El ajuste estructural, se refiere al logro de equilibrios macroeconómicos: estabilidad de precios, ajuste de las cuentas fiscales y externas, liberación de los mercados, privatización, reducción del papel del Estado y apertura externa. El logro de estos equilibrios "es absolutamente necesario para la creación de las condiciones internas (para) el crecimiento económico (e) impulsar el desarrollo capitalista". Véase: GURRIERI, Rodolfo. "Pobreza, Recursos Humanos, y Estrategias de Desarrollo". KLIKSBERG, Bernardo, comp. (1993) **POBREZA**... pp. 13-33.

³⁴ Gurrieri, Rodolfo "Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo" en **Pobreza**... Bernardo Kliksberg compilador, 1993,



El desarrollo humano³⁵ debe aumentar la oferta de bienes y servicios de la población; es decir, los recursos utilizados en el **mejoramiento del nivel de vida de la población como:** nutrición, salud y educación constituyen los principales elementos para evitar que la pobreza siga reproduciéndose entre las nuevas y futuras generaciones. De esta forma, la familia debe ser el elemento central de cualquier política social que intente frenar la reproducción generacional de la pobreza.

La condición de pobre y excluido -dice la CEPAL- comienza a definirse en la gestación materna; la atención del parto, en la alimentación, salud y estimulación precoz en la etapa preescolar y en el conjunto que forman la educación, la salud y la alimentación en la etapa de educación básica. El círculo vicioso de "la cultura Intergeneracional de la pobreza" ilustra la intrincada relación de la reproducción biológica con lo social y con lo cultural en el largo ciclo del desarrollo del ser humano.³⁶

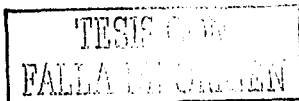
Por otro lado, eliminar los déficits sociales a través del desarrollo humano implica que éste debe ser visto como **una inversión productiva en capital humano**, que puede expandir la capacidad de los grupos más pobres por medio del crecimiento del ingreso por habitante, y no como un gasto improductivo del cual se puede fácilmente prescindir.³⁷ Para lograrlo, se requiere asumir las demandas de los grupos marginados, y dar respuesta a las diferencias sociales existentes y que permita vías de expresión a los conflictos que todo proceso de cambio necesariamente plantea.

pag13,33.

³⁵ El concepto de desarrollo humano comenzó a ser promovido recientemente por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Su propósito es enfatizar el desarrollo de los recursos humanos para superar la pobreza. Cfr: James Midgley. "La Política Social, el Estado y la Participación de la Comunidad"; Hari Mohan Matur. "Desarrollo Centrado en la Gente"; y Mary Racelis. "Movilizando a la Población para el Desarrollo Social", en KLIKSBURG, Bernardo, comp. (1993) **POBREZA...**

³⁶ CEPAL. "La Crisis del Desarrollo Social". Kliksberg, Bernardo, comp. (1989). **¿Cómo enfrentar...** p. 66.

³⁷ Tradicionalmente se ha pensado que invertir recursos en lo social es hacer un mal uso de las estrategias macroeconómicas. No obstante, lejos de ello, una de las inversiones más productivas en la economía es, precisamente, la inversión social. "Por ejemplo, entre otros datos, si logramos hacer las inversiones necesarias como para aumentar en un sólo año la educación primaria de las madres de América Latina, la tasa de mortalidad infantil se reduciría en un 9 por mil... Otra ejemplificación. Un agricultor que tiene educación primaria, está comprobado que tiene un 70% más de productividad que el que carece de ella. Este tipo de conclusiones sobre el gasto social fue hecha por algunas de las sociedades asiáticas de rápida industrialización. Así la tasa de adolescentes en edad de colegio secundario que terminan el colegio secundario es en Corea, del 92%. Ello tiene implicancias de primer orden en la calidad de la mano de obra industrial, y en las posibilidades competitivas". Kliksberg, Bernardo (1993) "Gerencia Social" **Pobreza...** p. 94-95.



Por tanto, se requiere, una política de desarrollo social que cumpla con las siguientes características:

- Descentralización de las funciones sociales del gobierno federal.
- El establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado, los gobiernos locales y la sociedad civil.
- Implementación de un modelo de desarrollo **centrado en la gente**.
- Eliminación de criterios discrecionales y políticos del gasto social a la población con más bajos recursos y zonas geográficas marginadas.
- Mejorar la eficiencia del gasto social instrumentando programas orientados principalmente a mejorar los niveles de alimentación y nutrición de los grupos más desprotegidos, así como generar empleos productivos permanentes.

Lo anterior, implica la implementación de las nuevas tecnologías de gobierno (como la gestión social, gerencia pública, políticas públicas, etc.) para que el bienestar social tenga un lugar preponderante en la agenda de los asuntos públicos. Estas deberán contribuir, de acuerdo con Ricardo Uvalle a: recuperar el desarrollo humano; conjugar el desarrollo sustentable³⁸ con el social; orientarse a la atención y solución de problemas específicos, ubicar costos, beneficios y factibilidad; contribuir al desarrollo de la vida comunitaria; y establecer criterios de equidad.

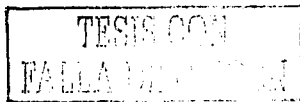
2.4 La participación social

Actualmente la eficiencia y productividad el Estado, depende del aprovechamiento de las potencialidades de una sociedad participativa, a través de la instrumentación y diseño de políticas coherentes a las necesidades de los ciudadanos y del Estado mismo, por tanto, "el espacio público es una potencia creativa y realizadora. Se integra por instituciones privadas y sociales que no pertenecen a la esfera de lo gubernamental".³⁹

Hoy en día, las grandes transformaciones del Estado Contemporáneo exigen el establecimiento

³⁸ **Desarrollo sustentable.-** Implica un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional, están todos en armonía y fortalecen tanto el potencial económico presente, como el futuro para satisfacer las necesidades y las aspiraciones humanas. Consúltense al respecto el trabajo de "Paradigmas del desarrollo sustentable" en Revista nueva economía, pags. 119-120.

³⁹ Uvalle, Ricardo. *Ibidem*.



de políticas públicas que promuevan una nueva relación entre la sociedad y el gobierno a fin de lograr la satisfacción de las necesidades más urgentes. De esta forma, la implementación de las políticas sociales se presenta como un fenómeno moderno y evolutivo, conjuntamente con la complejidad de problemas que se presentan en la relación gobierno-sociedad. Las políticas públicas "...se conciben como resultado de un proceso continuo de tomas de posiciones estatales que se manifiestan a través de precisiones relativas a los problemas socialmente generados en una área determinada y producidas en un lugar y tiempo concretos".⁴⁰

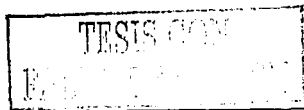
En este contexto, las estrategias de desarrollo para incrementar la equidad social y combatir la pobreza, requieren no solamente la acción del gobierno sino a demás del establecimiento de una estrecha colaboración del conjunto de los grupos sociales para el logro de los objetivos planteados. En consecuencia, es necesario superar los esquemas tradicionales de la relación Estado-Sociedad, ya que constituyen un obstáculo para la verdadera participación de la comunidad. Al respecto Finkleleivich, 1985-1986 destaca que existen tres formas de interacción social que conforman los modelos de participación comunitaria, donde la participación social adquiere características diferentes de acuerdo al tipo de relación: la del Modelo Asistencial; el Asistencial-Participativo; y el Participativo⁴¹.

2.4.1 El Modelo de participación Asistencial

En el modelo asistencial la comunidad no participa; sólo es beneficiaria pasiva. El Estado implementa una política asistencial utilizando sus propios recursos y canales a través de sus instituciones y partidos; por lo que la distribución del gasto social depende más de los requerimientos de las instituciones oficiales y corporaciones sindicales que de los criterios de racionalidad que buscan alcanzar la igualdad económica y la justicia social. Es por ello que existe poca o ninguna participación comunitaria en los niveles de toma de decisiones. En este modelo prevalece el paradigma burocrático y autocrático del programa social: es vertical, y planeado centralmente para imponerse de arriba hacia abajo; o sea, de las élites políticas a las masas.

⁴⁰ María Cardozo. "El estudio de las políticas en América Latina". Pag. 2.

⁴¹Véase en "Estrategias de Supremacía en las ciudades latinoamericanas" Susana Finkleleivich en **Pobreza...** páginas 68-88.



Además, por medio de este modelo sólo se **resuelven parcialmente** las necesidades más urgentes de la población. Tampoco incluye proyectos productivos que incorporen a los sujetos sociales al mercado de trabajo; **su ayuda es únicamente asistencial**. Por estas razones, sofoca las libertades políticas y desarrollo democrático de los ciudadanos. Pretender combatir la pobreza y rezagos sociales bajo este modelo no resuelve absolutamente en nada el problema.

Una de las propuestas asistencialistas más elaboradas en México es la que recientemente formuló Gustavo Levy⁴². En su investigación propone dividir la ayuda del Estado de acuerdo al nivel de pobreza de la población. Así, a los moderadamente pobres, según el autor, se les puede ayudar con políticas que amplíen sus oportunidades de trabajo. En cambio, a los extremadamente pobres se les debe brindar ayuda directa para mejorar su estado alimenticio y de salud, requiriendo, para ello, la creación de "programas de transferencia de ingresos o subsidios al consumo directo". A su vez, el paquete básico de alimentación y salud -según el propio autor- debe otorgarse en Centros de Atención para la Pobreza Extrema (CAPE).

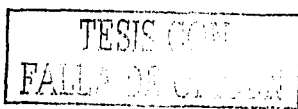
Menciona que los CAPE deberán tener cuatro características: a) localizarse en áreas con los mayores índices de pobreza extrema, b) que abastezcan sólo **unos cuantos alimentos nutricionales adecuados por medio de un sistema de cupones**, c) que proporcionen medicina preventiva y educación relacionada con la misma y, d) que aisle los recursos fiscales otorgados a los CAPE de las fluctuaciones derivadas de la inestabilidad macroeconómica.

Dado que el objetivo de los CAPE es el de "minimizar la pobreza nacional", estos deberán localizarse en las regiones donde la brecha e ingresos sea más alta. Y

ya que la pobreza extrema en México es mayoritariamente un fenómeno rural, puede recomendarse ampliamente que, sin ignorar a los extremadamente pobres de las zonas urbanas, se dé preferencia a las áreas rurales con los índices más altos en la localización de los CAPE.⁴³

Ahora bien, los cupones otorgados por los CAPE servirán para **la adquisición de raciones de alimentos**.

⁴²Levy, Gustavo. Op. Cit. Cabe aclarar que su estudio le hizo merecedor del primer lugar del premio Banamex de Economía de 1992.



Un cupón -dice- permite a un beneficiario comprar una cantidad fija de un alimento en particular a un precio de descuento; es un **subsidio inframarginal** ya que el consumo por encima de esa ración deberá adquirirse a precios de mercado. Claramente, esto es equivalente a **una transferencia de ingreso cuyo valor está dado por el producto, el monto del cupón y el descuento en el precio.**⁴³

Así, pues los **subsidios inframarginales** son, para el autor, el mejor medio para aliviar la pobreza. Su recomendación se basa en el supuesto de que los beneficiarios "podrían, si lo desean, vender su ración de alimentos al mercado y transformar el subsidio en Ingreso". Desde esta perspectiva, las raciones de alimentos son un mecanismo para transferir poder de compra a la población objeto.

El autor concluye que la política gubernamental para aliviar la pobreza extrema se debe orientar hacia este modelo:

Así, sostengo⁴⁵ -continúa- que **los CAPE deberían ser el único programa que entregue beneficios dirigidos.** Una implicación de lo anterior es que la administración de los recursos directamente dedicados a la pobreza extrema caerían bajo un sólo programa, minimizando la duplicación, las complicaciones burocráticas y la posibilidad de fallas por parte del gobierno.

Un esquema propuesto como el de Gustavo Levy ayudaría únicamente a reducir parcial y momentáneamente las manifestaciones y efectos negativos de la pobreza, pero no atacaría en ningún momento el problema de raíz, ya que ello presupondría una estrategia viable en la generación de riqueza y esquemas de distribución más equitativos.

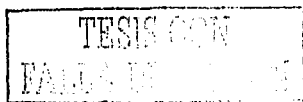
2.4.2 El Modelo Asistencial-Participativo

En este esquema el Estado cumple el rol principal con relativa participación de la comunidad. La

⁴³ Levy Ibidem.

⁴⁴ Levy, Ibidem.

⁴⁵ Levy Ibidem.



interacción es el resultado de las iniciativas del Estado, o la respuesta de éste a las acciones llevadas a cabo por grupos sociales organizados. Las acciones del Estado encuentran una respuesta parcial, en la actividad emprendida por la comunidad a través de organismos no gubernamentales, grupos de vecinos, asociaciones civiles, iglesias, etc. Es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

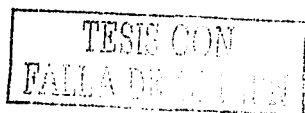
La crisis económica de 1982 propició el replanteamiento de las funciones del Estado, así como de las directrices de la política social. Como es sabido, hasta antes de la crisis, ésta última se caracterizaba por su diseño y estructura tutelar- asistencialista, ya que buscaba obtener el apoyo y respaldo político-electoral de la sociedad civil hacia las corporaciones sectoriales del PRI (CTM, CNC, CNOP, etc.). De este modo, la solución de las demandas sociales estuvo condicionada al reconocimiento y aceptación de dicho partido como **único órgano gestor**.

En 1988, tras la reforma del marco normativo del Estado, surgió el PRONASOL, cuyo propósito era coadyuvar a **superar el carácter clientelar de la política social**. En este sentido, se pretende dar impulso a la participación social. Si antes las demandas se gestionaban y canalizaban a través del PRI, en lo sucesivo, lo haría el Estado en coordinación con sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y las comunidades participantes. Durante su vigencia, Solidaridad logró articular energías y fuerzas enraizadas en la sociedad civil, razón por la cual se convirtió en catalizador de las demandas de bienestar. Su práctica cotidiana en las comunidades incorporó un cambio sustancial en el quehacer típico de la burocracia tradicional, delineando un nuevo estilo de política social: más descentralizada, participativa y ciudadana.

En este sentido, **antes que ser visto como programa tradicional de gasto público, el Pronasol se consideró como una estrategia social que buscaba impulsar la creación de nuevas relaciones sociales**, mismas que se integrarían por los siguientes elementos: diálogo, organización, nuevas formas de trabajo y recuperación de valores culturales. Así, pues, Solidaridad se planteó, fundamentalmente, como un programa articulador de nuevas relaciones sociales. Ello se reflejó en sus cuatro principios:⁴⁶

1. **Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades. A**

⁴⁶ Programa Nacional de Solidaridad. Manual Único de Operación. Dirección General de Programación y Presupuesto Regional.



través de este principio se manifestaba el compromiso de los funcionarios responsables de Solidaridad para mantener respeto por las formas en que la sociedad se organiza.

2. Impulso a la participación social.

Los beneficiarios directos de las obras a realizar eran los responsables del diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos.

3. Corresponsabilidad.

Mediante la firma de convenios entre sociedad-gobierno se precisaban las necesidades, tareas y responsabilidades. El cumplimiento de las acciones concertadas era responsabilidad compartida entre las dependencias públicas y la comunidad.

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

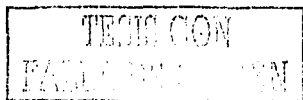
El propósito era que los recursos fueran ágil y oportunamente utilizados, terminando, así, con la burocracia y centralismo que impedían la toma rápida de decisiones. Asimismo, se pretendía que la propia comunidad controlara, a través de una contraloría social interna, el manejo transparente de los recursos.

Pronasol se constituyó como un esquema de corresponsabilidad donde se extendía la coparticipación en la construcción y puesta en marcha de las obras. Para ello, se creó un Comité de Solidaridad⁴⁷ que vinculaba directamente al funcionario del Programa con las bases, a través de una asamblea comunitaria ajena a cualquier partido político, y que era máxima autoridad en la regulación y vigilancia de las responsabilidades compartidas. Su función era la de coordinarse con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para definir qué hacer, cómo hacerlo, en cuánto tiempo, a qué costo se superarían y reinvertirían los apoyos financieros que se proporcionarían.

No obstante su diseño participativo y amplio contenido social, "la falta de certidumbre respecto a los criterios que se utilizaban para distribuir los recursos y crear las estructuras de poder

México, 1992.

⁴⁷ Los Comités de Solidaridad se integran con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia (contralor social) y los vocales adicionales. Sus tareas consisten en promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa; convocar a asambleas públicas para analizar asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar; coordinar los trabajos y aportaciones a que se comprometieron los miembros de la comunidad, y tomar parte en la vigilancia al cumplimiento de los compromisos por las partes involucradas. Ibid.



paralelas al municipio, cuestionó en muchos casos la capacidad de las instituciones municipales para responder a las demandas sociales más elementales, y en repetidas ocasiones no se logró erradicar las anomalías o rasgos de corrupción en la aplicación de estos recursos⁴⁸, por lo que se llegó incluso a afirmar que el Pronasol fue **manipulado** y convertido en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en un **eficiente mecanismo de control político**. "En virtud de que el efecto del Pronasol era significativo, tanto en el ámbito político-administrativo de los municipios como en la esfera social de sus comunidades, fue muy reiterada la demanda que se clarificaran las lógicas de distribución de recursos y se otorgaran más facultades a los órdenes estatal y municipal de gobierno, con objeto de eliminar todas las dudas sobre los posibles fines políticos implícitos en la aplicación del Pronasol"⁴⁹.

El Pronasol, visto así, operó como una nueva política de masas con miras a la renovación consensual del presidencialismo y el sistema corporativo. Lo que el Estado salinista consolidó con este programa fue la reestructuración de las bases de apoyo, incorporando nuevos actores sociales, como el movimiento urbano-popular (que nacieron al margen del PRI) al sistema político mexicano.

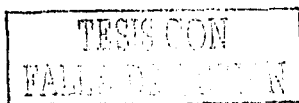
Lo que impidió que Pronasol se democratizara plenamente y se convirtiera en un programa de participación horizontal y activa fue conservó siempre fuertes rasgos del modelo paternal-asistencialista, el cual -por medio de políticas asistenciales y subsidios directos al consumo de los pobres y de enormes y elaborados despliegues publicitarios en los medios electrónicos de comunicación- lograba manipular la conciencia colectiva de la población, en especial de los pobres, a fin de utilizar el entusiasmo desbordante de las comunidades para conservar el sistema presidencialista-corporativo, así como el proyecto neoliberal de desarrollo (que excluía al grueso de los habitantes del país), por encima de los intereses de las mayorías.

2.4.3 El Modelo Participativo

En este modelo tanto la sociedad civil como el Estado juegan roles significativos. El Estado con sus organizaciones, servicios y recursos económicos, y la sociedad civil con su capacidad de

⁴⁸ Alejandro Vega Godínez. "El FAISM desde la perspectiva municipal. Revista del CIDE Análisis y Desempeño de los Gobiernos Estatales y Municipales en la Gestión del Gasto Social Número 5, 2000, página 18.

⁴⁹ Ibidem página 18



trabajo, tratan de implementar soluciones prácticas a los problemas de las comunidades. En consecuencia, es redefinida la función social del Estado, la toma de decisiones y funcionamiento de los programas ya no recae sólo en las instancias gubernamentales. La gente es quien toma la iniciativa.

En este sentido, para lograr un óptimo **desarrollo centrado en la gente** la redefinición del papel social del Estado deberá:

- a) Garantizar que ningún habitante se encuentre por debajo del nivel de satisfacción de las necesidades básicas, y
- b) No permanecer pasiva y neutral ante la deuda social con los mexicanos.

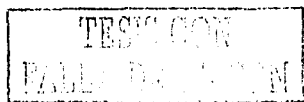
Más aún, para mejorar la distribución del ingreso y la eficacia de la política social se requiere reestructurar y descentralizar el sector público de tal forma que :

- Se abran instancias para que los habitantes se responsabilicen y participen en la identificación de sus problemas y la búsqueda de soluciones;
- Se **fortalezca el municipio**, ya que es el organismo político-administrativo más cercano a la ciudadanía
- Se **devuelvan obligaciones a la sociedad civil** para consolidar la participación y fortalecer el poder democrático de la Administración Pública.

Lo anterior sería factible si se logra en el corto plazo, despolitizar la gestoría social y conferírle poder a las comunidades. En el modelo participativo, no sólo las instituciones gubernamentales reciben información sobre los conflictos a resolver de parte de los interlocutores comunitarios, sino que discuten con ellos las posibles soluciones y se mantiene, al mismo tiempo, una considerable apertura en el nivel de toma de decisiones. Así, las iniciativas provenientes de las comunidades son aceptadas y parcialmente asistidas por el Estado.

De los beneficios ocasionados por este modelo destacan los siguientes:

1. Se adquiere amplia capacidad para abarcar un número importante de población marginada y excluida.



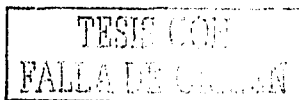
2. Se puede brindar satisfacción a las necesidades de las comunidades en el corto y mediano plazo.
3. Se establece la apertura de nuevos y eficientes canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.
4. El control parcial ejercido por los propios grupos de la comunidad disminuye los riesgos de corrupción.
5. Las relaciones de poder entre el Estado y la comunidad son relativamente modificadas: El poder fluye de la base a la élite.
6. Los aspectos y rasgos culturales de la comunidad son respetados y estimulados.
7. Las organizaciones comunitarias son reconocidas no sólo como interlocutores viables, sino como "socios en proyectos comunes"⁵⁰
8. Se fortalecen las libertades civiles e incrementa la autonomía de la sociedad civil respecto al gobierno.

2.4.4 Cualidades del Modelo de Participación Comunitaria

Como se podrá observar, la integración entre el Estado y los grupos comunitarios es la opción más viable y positiva, en términos de democracia política, justicia social y equidad económica, para enfrentar la pobreza.

En este sentido, **es impostergable la creación de espacios democráticos que favorezcan la articulación social de los mexicanos, especialmente de los que se ubican debajo de la línea de pobreza.** Lo que México requiere para enfrentar realmente a fondo el fenómeno de la miseria es la **creación de un tejido social diferente al que prevalece en la actualidad** (ya que este ha sido dañado y distorsionado tanto por la dinámica del Estado interventor-desarrollista, a través de sus prácticas populistas, benefactoras y corporativas, como por las metas macroeconómicas fijadas por el Estado neoliberal, con sus programas de ajuste, austeridad y contracción del consumo), de tal forma que **permita el desarrollo de nuevas formas de cohesión y articulación entre el Estado y la población.**

⁵⁰ Finquielevich, Susana "Estrategias de Supervivencia en las Ciudades Latinoamericanas". Kliksberg, Bernardo, comp. (1993). Op.



El eje de articulación entre ambas instancias será el de la **participación comunitaria**. Así, para que la calidad de vida de los grupos más pobres de la población mejore progresivamente, es necesario movilizar el entusiasmo popular por medio de un modelo que promueva e impulse la conformación de lo que se denomina como **el Desarrollo Social Alternativo**.⁵¹ Este esquema propuesto basa su estrategia de combate a la pobreza en la participación popular, y se aplica ahí donde la tecnología y mecanismos locales pueden contribuir a una mayor productividad en las familias más necesitadas.

Lo que caracterizará a la participación comunitaria en este nuevo esquema será la presencia de los siguientes elementos:

1. **Sentido de Contribución:** La participación conllevará el compromiso voluntario de trabajo, tiempo, dinero y recursos por parte de la comunidad para sus propias actividades.
2. **Sentido de la Organización:** La participación no será fortuita, ya que involucra la formación de organizaciones sociales como consejos, cooperativas o comités.
3. **Sentido de Obtención del Poder:** La comunidad local se liberará de controles, exigencias y presiones externas, por lo que llegará a alcanzar independencia económica, política y social.⁵²

A las razones antes expuestas, se pueden agregar las siguientes ventajas de la participación popular en el desarrollo social del país:

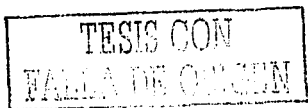
- 1º La participación fortalece la capacidad de gestión de la población, así como su esfuerzo por crear y mantener su crecimiento y desarrollo colectivo, siendo ello cualidades inherentes a un auténtico desarrollo.⁵³
- 2º Una población motivada para enfrentarse a sus propios problemas comunitarios, puede autorganizarse en la forma más efectiva y conveniente a sus intereses a fin de alcanzar el objetivo. Además, al involucrarse desde el principio, ello puede significar una mayor probabilidad de que **consideren a la actividad o proyecto como suyo propio**, asegurando, así, un mejor seguimiento, un interés sostenido y una disposición a enfrentarse

Cit.

⁵¹ Este enfoque es promovido actualmente por la ONU y sus organismos sociales, especialmente la UNICEF. Para conocer a sus principales teóricos consúltese la nota de página número 4 del presente capítulo.

⁵² Midgley, James. "La política social, el Estado y la Participación de la Comunidad". Kliksberg, Bernardo, comp. (1993). *Pobreza...*, pp. 205-218.

⁵³ Racelis, Mary. Op.Cit.



y solucionar los problemas que se puedan presentar.

3º El fomento a la participación conlleva a la formación de **redes entre grupos que piensan igual**, lo cual, a su vez, puede originar movimientos a favor del cambio, abarcando localidades, regiones o provincias completas, hasta llegar a la nación entera.

4º La movilidad popular rompe los mecanismo de sumisión política y logra la emancipación social, propiciando el surgimiento de una **revolución silenciosa**.

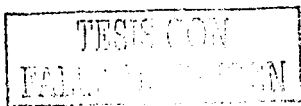
2.4.5 El Papel de los Organismos No Gubernamentales

Dentro del proceso de la participación ciudadana, los Organismos No Gubernamentales (ONG'S) han venido adquiriendo cada vez mayor presencia en la atención de las necesidades sociales y problemas de interés público que anteriormente estaban a cargo del Estado o los partidos políticos. Actualmente se consideran como una expresión fundamental de la iniciativa ciudadana, contribuyendo al fortalecimiento de la participación de la población en la satisfacción de sus demandas.

Algunos autores consideran que las ONG'S juegan el papel de agregación, articulación y representación de intereses distintos de los partidos políticos, y generan oportunidades de participación e influencia en varios niveles de la sociedad a grupos excluidos de la representación política. "Estas organizaciones constituyen un punto de encuentro entre los sentimientos comunitarios y las actividades sociales congruentes con tales valores, y la participación en ellas permite a los individuos expresar un sentimiento de pertenencia a una comunidad específica."⁵⁴

En México, cobran mayor importancia al participar cada vez más en asuntos de interés público, como la promoción del desarrollo, la vigilancia de los procedimientos electorales y la defensa de los derechos humanos. Las ONG'S realizan funciones de difusión y defensa de derechos, asistencia a la salud, asesoría técnica en ámbitos diversos como la política, la producción agrícola, obtención de créditos, etc. además fungen como intermediarios de grupos y sectores

⁵⁴ Gordon, Sara "La cultura política de la ONG'S en México" en Revista de Análisis Institucional, SEDESOL, 1998, pág. 29



representantes de intereses. En muchas ocasiones en estos trabajos se incluyen estudios de caso a la luz de problemáticas específicas, como identidad, eficacia, entre otros.

Desde el punto de vista estructural y operativo, las ONG'S se caracterizan por: "algún grado de institucionalización, carácter privado, es decir, que no son parte del gobierno; sin fines de lucro, se gobiernan a sí mismas e involucran participación voluntaria."⁵⁵ Estas organizaciones puede ser laicas o religiosas, nacionales e internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos, y partidos y por contar con la confianza de la población que atienden.

Un segundo grupo orientado por la identidad, las define como organizaciones privadas, sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir en favor de sectores diseminados o desposeídos de la sociedad. Son estructuralmente mediadores entre el Estado y las demandas de los sectores populares; entre movimientos y organizaciones internacionales y las necesidades locales.⁵⁶ En términos generales, las ONG'S se caracterizan por⁵⁷

- Sus objetivos de actividad solidaria o defensa de sus derechos.
- Su carácter privado y voluntario
- Ausencia de filiación partidista y de "pertenencia al gobierno"
- Sus acciones no tienen fines de lucro, ni distribuyen las ganancias generadas entre sus miembros, aunque eventualmente desarrollen actividades que les produzcan ganancias.

En cuanto a los objetivos existen ONG'S que funcionan como organizaciones de asesoría política o profesional, de carácter asistencial con fines de atención a distintas formas de bienestar (diversos servicios de salud, sociales, de apoyo al ingreso y a la manutención, emergencia y asistencia; culturales (organizaciones religiosas, étnicas, comunales, defensa de derechos, valores, creencias y símbolos colectivos); recreativas; Informativas y educativas (difusión de

⁵⁵ Aguayo Sergio "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el exodo centroamericano." Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. XXXII, numero 3, enero-marzo.

⁵⁶ Sherer-Warren, Ilse " ONG'S en América Latina.

⁵⁷ Gordon, Sara R. Ibid. pag. 32.

conocimientos, ideas, noticias, etc.); desarrollo económico-social (combinación de recursos individuales para mejorar la infraestructura, las instituciones y la calidad de vida de la comunidad; promoción de la vivienda y del empleo y capacitación); orientadas a temas específicos (protección del ambiente o animales); cívicas y de apoyo orientadas a mejorar el sistema político y filantrópicas.⁵⁸

En otra clasificación, los organismos no gubernamentales (ONG'S) se definen como "grupos organizados que se estructuran con el objetivo de obtener la satisfacción de las necesidades de los individuos que representan".⁵⁹ Los ONG'S se clasifican en dos tipos:

- 1) Organismos no gubernamentales de ámbito regional (sindicatos, iglesias, equipos de trabajadores sociales, científicos, técnicos, etc.) y local (asociaciones de vecinos, asociaciones de padres de familia, etc.); y,
- 2) Redes sociales primarias, que comprenden todos los grupos informales de pequeña escala (familias, amigos, vecinos, etc.) que desarrollan relaciones de intercambio y cooperación.⁶⁰

Su principal función consiste en proporcionar representatividad a la población en el proceso de participación de las demandas. La concertación y establecimiento de diálogos y acuerdos con las ONG'S y voluntariados particulares es indispensable para el logro de las metas del Desarrollo Social. Al respecto, Korten opina lo siguiente:

Es necesario escuchar muchas voces para configurar las vías del desarrollo de una nación, y las ONG'S tienen todo el derecho de expresar sus valores y experiencias. Resulta significativo igualmente que las ONG'S son a menudo las instancias más activas de la sociedad en ayudar a los pobres a lograr voz propia.⁶¹

2.4.6 La Formación de Gerentes Sociales

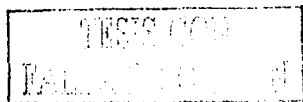
Otro elemento indispensable para hacer viable el Desarrollo Social Alternativo y contar con

⁵⁸ Ibid. pag 33.

⁵⁹ Finquielevich, Susana. Op. Cit

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Korten, David. "Third Generation ONG. Strategies: A Key to People-Centred Development". World Development. Washington,



personal capacitado para la implementación de acciones de política social es el reordenamiento de la administración pública, "ya que es ahí donde se abren los espacios para la participación social y se establece la direccionalidad del proyecto nacional".⁶² En este sentido, los administradores públicos, sobre todo los involucrados en las áreas de trabajo social y comunitario, deberán desempeñar nuevos roles y responsabilidades a efecto de reactivar su vocación de servicio público y abandonar la actitud tradicional de ser simplemente funcionarios de oficina.

Para lograr la formación de verdaderos líderes sociales es necesario transformarlos en **gerentes sociales** que cuenten con capacidad crítica para descentralizar las decisiones, así como para coordinar, organizar y dirigir el trabajo comunitario **desde el punto de vista del ciudadano**. Precisamente, con el propósito de obtener racionalidad y eficiencia en los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales, y para que estas sean además acordes a los intereses de la sociedad civil, ha sido elaborada recientemente por el Dr. Bernardo Kliksberg.⁶³ la teoría de la gerencia social. En ella se resuelven los problemas complejos de coordinación interinstitucional al interior del gobierno, entre gobierno y comunidades, entre gobierno y ONGs y entre ONGs y comunidades.

De acuerdo con sus criterios, el burócrata tradicional dejará de ser un agente neutral e indiferente para convertirse en un excelente técnico y funcionario ligado a la realidad nacional y con sensibilidad frente a los dirigentes políticos y los sectores sociales.⁶⁴ De esta forma, con la acción del gerente social se acercará el Estado a la comunidad y la Administración Pública podrá fortalecer su intervención democrática en la sociedad civil. Por este motivo, la conformación de gerentes sociales, es condición necesaria para obtener éxito en la **despolitización, coordinación interinstitucional y descentralización** de los programas sociales.

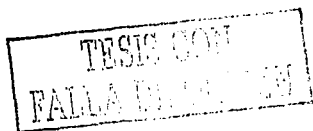
En este sentido, para que los programas propicien condiciones horizontales de intercambio

1987, p. 156.

⁶² Chávez Alvarado, Miguel A (1991). "Elementos Condicionantes para la Reforma del Estado. "II Seminario... p.192

⁶³ Kliksberg, Bernardo. "Gerencia Social: Dilemas Gerenciales y Experiencias Innovativas"(1993) Pobreza. Op. Cit, pp.91-108; "¿Cómo Formar Gerentes Sociales?" (1989) ¿Cómo enfrentar...? Op. Cit, pp. 131-145 ; "Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública". (1989) I Seminario... y "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa" (1991). II Seminario Internacional...Op. Cit, pp.11-31.

⁶⁴ Kliksberg, Bernardo (1989). "Hacia un Nuevo Paradigma..." p.181.



fluido entre Administración Pública y ciudadanos, y operen realmente a niveles óptimos de corresponsabilidad, se requiere que el gerente social adquiera el siguiente perfil profesional:

- 1º El Gerente responsable de una tarea particular en la comunidad, tiene que estar formado para esa función. Para ello, deberá contar con una calificación especializada y preparación adecuada para el tipo de programa específico que va a conducir. Así, por ejemplo, un programa de salud o educación tiene que estar a cargo de un médico o profesor, según sea el caso. Sobre este requerimiento, desde principios de siglo ya daba cuenta el sociólogo alemán Max Weber.
- 2º El Gerente Social no necesariamente tiene que ser un técnico administrativo, ya que estos son entrenados sólo para manejar estructuras burocráticas formales y no para el manejo de programas sociales en las comunidades. En este sentido:

se debería marchar hacia un tipo de gerencia más sofisticada que **atienda la impredecibilidad y variabilidad** que surge de la práctica de la gestión social... La gerencia en el campo social es **una gerencia en donde no hay un diseño previo y una acción posterior**, sino que ambos deberían fusionarse en el día a día. Hay que actuar, retroalimentar y se necesita una **gerencia totalmente adaptativa**.⁶⁵

Para convertirse en un Gerente Adaptativo es necesario que el burócrata tradicional:

- Adquiera habilidad para solucionar dificultades en escenarios múltiples. Es decir, ante problemas imprevistos deberá tomar decisiones sobre la marcha y no sujetarse a un esquema centralmente preplaneado (¿que hacer en caso de presentarse x contingencia?).
- Promueva la articulación social en base a la organización, formas de trabajo y usos y costumbres culturales de las propias comunidades.
- Tenga capacidad para concertar y negociar en el plano interinstitucional e intersectorial la gestión de las demandas.

⁶⁵ Kliksberg, Bernardo. Op.Cit.



- De acuerdo a la particularidad de cada grupo humano diseñe modelos de organizacion centrados en la gente.
- Se comprometa con la sociedad más que con los lineamientos y principios técnicos de una estructura administrativa rígida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

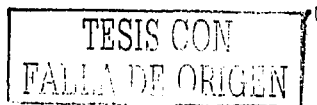
CONCLUSIONES

Como sabemos uno de los grandes temas de discusión en la actualidad es el cuestionamiento sobre la eficiencia de las instituciones del Estado, las transformaciones que están ocurriendo en el capitalismo Internacional ejercen cada vez una mayor influencia tanto en su composición como en sus dimensiones, es él quien ha venido determinando su modernización. Ante la dinámica que ha propiciado esta situación, se debe resaltar la urgencia de modificar visión que se tiene de las instituciones públicas al considerarlas solamente como proveedoras de servicios, en la actualidad se requiere no sólo que las instituciones sean cada vez más eficientes, sino que la sociedad adquiera una nueva cultura del desarrollo e interactúe con ellas a fin lograr la incorporación de nuestro país al desarrollo mundial en mejores condiciones.

Es por ello que la visión de una política social centrada en la gente representa una alternativa para mejorar el desarrollo de las funciones de gestión de los gobiernos locales, ya que el acercamiento que existe entre este nivel de gobierno y la sociedad permite conocer de manera directa la problemática que existe en determinado grupo social.

En este contexto, es importante considerar que las transformaciones impuestas por el modelo gerencial constituyen una tecnología de gobierno y una alternativa para mejorar la capacidad gubernamental en la ejecución de sus tareas. No obstante, se debe tener presente la complejidad de la organización administrativa burocrática que ha operado durante muchos años y con la cual no va a ser fácil romper. De igual forma, también es importante tener en cuenta que las nuevas tecnologías gubernamentales sólo se han llevado a cabo en su mayoría en países industrializados y solamente en algunos países de Latinoamérica, sin haber presentado resultados concretos. Sin embargo, no por ello no podemos dejar de analizar y evaluar la posibilidad de su aplicación en nuestro país, ya que constituyen finalmente una alternativa que requiere de ser analizada y evaluada cuidadosamente para determinar el grado de aplicabilidad que puedan tener en la Administración Pública del Estado Contemporáneo Mexicano.

Entre las propuestas presentadas por este nuevo enfoque gerencial destacan aspectos de fundamental importancia los cuales debido las condiciones por las que atraviesa la administración pública mexicana reclaman su aplicabilidad, uno de ellos es la profesionalización del servidor público, la cual constituye una herramienta fundamental para lograr la conformación



de una verdadera cultura de gestión pública a todos los niveles de gobierno, o en cualquier institución pública.

Otro aspecto muy importante que se debe tener en cuenta en este proceso es la modificación de las estructuras, las formas de relación entre directivos y subordinados. Lo anterior, implica la creación urgente de una nueva cultura no solamente a nivel gerencial sino también a nivel del servicio público, ya que en la actualidad existe en la sociedad un vacío de responsabilidades y valores que trasciende no sólo al aspecto de la función pública sino al ser humano en general.

En términos generales el enfoque gerencial no constituye el mejor, ni el único mecanismo para la solución a los problemas de la administración pública contemporánea, pero si representa una alternativa que puede brindar soluciones al menos a los problemas más urgentes (reducción de la intervención estatal, incorporación de los avances tecnológicos en los procesos de gestión pública, promoción del mercado, entre otros.) de la acción gubernamental derivados del proceso de globalización y promoción de la competitividad en las relaciones de mercado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

CAPITULO III DIAGNÓSTICO SOBRE LA POBREZA EN MÉXICO Y MÉTODOS DE MEDICIÓN

3.1 Elementos constitutivos del fenómeno de la Pobreza

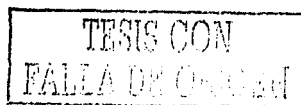
La persistencia y el aumento de la pobreza constituyen la característica más sorprendente de nuestra civilización que se ha convertido en un problema mundial difícil y complejo. "Esta característica no sólo es un fenómeno masivo que afecta una persona de cada dos, sino que además es una realidad que se va extendiendo, porque la inmensa mayoría de los 2,000 a 3,000 millones de seres humanos que se van a sumar a la población mundial antes del final de siglo se verán expuestos a la miseria.¹" Al respecto, el Banco Mundial destaca que la percepción de la pobreza varía enormemente de una cultura política a otra; la percepción de la pobreza se ha modificado a lo largo historia a partir de la evolución cultural. "Los criterios para distinguir a los pobres de los no pobres reflejan prioridades nacionales, conceptos normativos de bienestar y derechos Individuales. En términos generales a medida que los países se enriquecen; su percepción de la pobreza varía, así como de lo que constituye un nivel mínimo aceptable de vida, y lo que es el umbral de la pobreza"².

El fenómeno de la pobreza es sumamente complejo, ya que implica no sólo el estudio de factores económicos, históricos, sociales y culturales; la pobreza, incluso constituye una violación a los derechos humanos. "Hoy como ayer las desigualdades de México se condensan y emergen de la economía, pero no se reducen a ella. La desigualdad abarca y se reproduce en las vertientes regionales, culturales y étnicas, y se mantienen en la vida las prácticas políticas. La magnitud de la pobreza y la desigualdad han crecido y la concentración del Ingreso y la riqueza se han agudizado sin que nunca hayan dejado de ser la marca distintiva de la estructura social del país"³. Existen algunos trabajos al respecto; sin embargo, son pocos los que realmente los que lo tratan a fondo; no obstante, por su encuadre crítico han recibido poca atención.

¹ Pierre Sané. "Abolir la pobreza no es una utopía" El País, 22 de octubre de 2002, página 25

² Citado por Bertha Lerner. América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. México, Porrúa, 1996 Op. Cit. Página 132.

³ Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio. "La Sociedad Mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia" en México 2030 Nuevo Siglo, Nuevo País. México, 2000, FCE, página 300.



En América Latina existe una preocupación generalizada respecto a como medir y conceptuar la pobreza, situación que ha generado diferentes debates. Asimismo, también se presentan diferentes teorías respecto a las causas que la originan y sus posibles causas. "Así, el Banco Mundial destaca en este sentido que librar a las personas de la pobreza depende en gran medida de un mejor conocimiento de cuántos pobres hay, dónde viven y porque lo son".

Con el propósito de ampliar la visión que se tiene de la pobreza, se intentará, en lo posible destacar los principales aspectos que engloban al término pobre; para ello se recurrirá a autores como: Rodrigo Medellín, Enrique Hernández Laos, Oscar Lewis, Jorge Montañó y Julio Boltvinik, con el propósito de superar la visión simplista que considera el término pobre comúnmente para referirse a personas con bajos ingresos. Retomando el significado de la pobreza manejado en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); se dice que la pobreza es la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas: ⁵

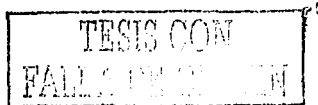
- a).- Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales.
- b).- Acceso a los servicios de salud
- c).- Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia y con servicios.
- d).- Educación Básica
- e).- Acceso a servicios mínimos de información, recreación y cultura
- f).- Transporte público y comunicaciones.

La definición anterior junto con los seis factores socioeconómicos enlistados, abarcan aspectos importantes para describir a la pobreza; sin embargo no explican, ni sus orígenes ni cuáles han sido las causas de la misma. Al respecto, Rodrigo Medellín ⁶, en un análisis más científico define a los pobres como núcleo de población que se ha quedado totalmente al margen del desarrollo, debido fundamentalmente a las grandes desigualdades existentes entre las diferentes regiones del país. Considera en su investigación el porcentaje de analfabetos, indígenas monolingües, población rural, población descalza, población que usa guaraches, que come tortillas y no pan de trigo y población sin drenaje en su casa.

⁴ Ver Bertha Lerner. América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. México, Porrúa, 1996, página. 128.

⁵ Ver Centro de Análisis Multidisciplinario, Reporte de Investigación. No. 27, abril de 1993.

⁶ Medellín, Rodrigo. " La dinámica del distanciamiento económico - social en México." en La Sociedad Mexicana : Presente y futuro. Miguel S. Wionezak. pp. 387.



Con estos indicadores obtiene un promedio y determina los niveles de pobreza por regiones, resaltando la zona sur (estados como Oaxaca y Chiapas) con el más alto; concluye su investigación señalando que una de las principales causas de la pobreza en México es la marcada desigualdad entre regiones, ya que el desarrollo en sí genera más desarrollo pero a costa de las regiones menos desarrolladas quienes proporcionan mano de obra o materias primas; ambas regiones son dependientes, sin embargo esa dependencia no se traduce en igualdad, generando aún más distanciamiento entre una y otra.

Enrique Hernández Laos⁷, señala que es posible medir la pobreza a partir del ingreso y de los bienes y servicios básicos que con él se puedan adquirir. Enriquece su análisis, al establecer una diferencia teórica entre pobreza y pobreza extrema. Hace una comparación de los ingresos promedio con respecto a la canasta de satisfactores esenciales. De tal forma que si en un hogar el ingreso es inferior al monto del consumo de la canasta básica, dicho hogar puede catalogarse como pobre, ya que no alcanza a cubrir sus necesidades esenciales. Asimismo, señala que un hogar está en condiciones de pobreza extrema cuando el monto de sus ingresos no sólo es insuficiente para cubrir las necesidades básicas, si no las MAS URGENTES como la alimentación, salud e higiene que normalmente recibe por transferencias gubernamentales.

Para complementar el concepto señalado por este autor, los hogares en extrema pobreza generalmente se encuentran en el campo y en las llamadas "ciudades perdidas" alejadas de los beneficios de los servicios públicos. Dicha población se caracteriza por tener ingresos muy bajos e irregulares; en su mayoría son analfabetas y se dedican a cualquier tipo de ocupación, sus viviendas carecen de los servicios básicos y por lo general viven en uno o dos cuartos. Actualmente, el 36% de los hogares del país se ubican bajo la línea de la pobreza, de acuerdo con la CEPAL, México se ubica en diez puntos porcentuales por abajo de Chile y ligeramente arriba de Colombia o Venezuela, en una situación más deplorable que hace 17 años.

Al analizar el ingreso como causa generadora de pobreza se observa que la insuficiencia de recursos para sobrevivir es parte de la desigualdad de la que habla Medellín, pues las regiones

⁷ Hernández Laos, Enrique. Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una agenda para la investigación, México, UNAM, 1992, pp. 101-173.

más desarrolladas obtienen mayores recursos que las que tienen menor grado de desarrollo, generando con ello una distribución inequitativa del ingreso.

Oscar Lewis⁸ define a la pobreza desde un punto de vista cultural, dice que es un sistema de vida establecido por generaciones, señala que no sólo es la ausencia de satisfactores o carencia económica. Realza sus manifestaciones culturales, destacando que el pobre asume una serie de actitudes ante la vida que lo caracterizan dentro un entorno social. Afirma: "...los que viven dentro de la cultura de la pobreza tienen un fuerte sentido de marginalidad, de abandono, de dependencia, de no pertenecer a nada.

Son como extranjeros en su propio país, convencidos de que las instituciones existentes no sirven a sus intereses y necesidades".⁹ Presentan un profundo sentimiento de inferioridad que impide planear a futuro, o en una superación que los saque de tal situación, su comportamiento se acentúa más por la influencia de la clase dominante a través de los medios de comunicación y que los mantiene en un estado pasivo y fácil de dominar. El tema cultura de la pobreza es bastante complejo, únicamente se hace alusión a él como elemento complementario para tener una visión más amplia de lo que es la pobreza y cuáles son sus características, que no son solamente económicas.

Jorge Montaña ¹⁰, señala que los pobres viven tanto en el campo como la ciudad, sin embargo, centra su estudio en la pobreza urbana, la cual se caracteriza por:

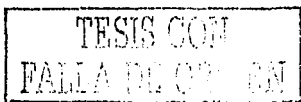
- a).- Habitar en zonas metropolitanas.
- b).- No tienen una posición económica clara o definida en el sistema urbano de clases.
- c).- Se encuentran en el estrato más bajo en términos de ahorro y de consumo.
- d).- Habitan en asentamientos espontáneos formados en base a la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados.

Al comparar la descripción de este autor con las anteriores, se puede decir que ésta es muy general y al centrarse en los "llamados pobres de la ciudad" el concepto pobre se ve un tanto

⁸ Lewis, Oscar. Los hijos de Sánchez. Introducción. México, Grijalbo, 1982.

⁹ Lewis, Oscar. Op. Cit. pp. Introducción.

¹⁰ Montaña, Jorge. Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos. México, SXXI, 1981, página. 43.



En América Latina existe una preocupación generalizada respecto a como medir y conceptualizar la pobreza, situación que ha generado diferentes debates. Asimismo, también se presentan diferentes teorías respecto a las causas que la originan y sus posibles causas. "Así, el Banco Mundial destaca en este sentido que librar a las personas de la pobreza depende en gran medida de un mejor conocimiento de cuántos pobres hay, dónde viven y porque lo son"⁴.

Con el propósito de ampliar la visión que se tiene de la pobreza, se intentará, en lo posible destacar los principales aspectos que engloban al término pobre; para ello se recurrirá a autores como: Rodrigo Medellín, Enrique Hernández Laos, Oscar Lewis, Jorge Montaña y Julio Boltvinik, con el propósito de superar la visión simplista que considera el término pobre comúnmente para referirse a personas con bajos ingresos. Retomando el significado de la pobreza manejado en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); se dice que la pobreza es la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas:⁵

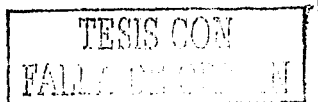
- a).- Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales.
- b).- Acceso a los servicios de salud
- c).- Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia y con servicios.
- d).- Educación Básica
- e).- Acceso a servicios mínimos de información, recreación y cultura
- f).- Transporte público y comunicaciones.

La definición anterior junto con los seis factores socioeconómicos enlistados, abarcan aspectos importantes para describir a la pobreza; sin embargo no explican, ni sus orígenes ni cuáles han sido las causas de la misma. Al respecto, Rodrigo Medellín⁶, en un análisis más científico define a los pobres como núcleo de población que se ha quedado totalmente al margen del desarrollo, debido fundamentalmente a las grandes desigualdades existentes entre las diferentes regiones del país. Considera en su investigación el porcentaje de analfabetos, indígenas monolingües, población rural, población descalza, población que usa guaraches, que come tortillas y no pan de trigo y población sin drenaje en su casa.

⁴ Ver Bertha Lerner. América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. México, Porrúa, 1996, página. 128.

⁵ Ver Centro de Análisis Multidisciplinario, Reporte de Investigación. No. 27, abril de 1993.

⁶ Medellín, Rodrigo. "La dinámica del distanciamiento económico - social en México." en La Sociedad Mexicana : Presente y futuro. Miguel S. Wionezak. pp. 387.



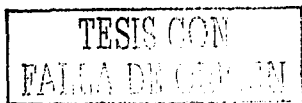
Con estos indicadores obtiene un promedio y determina los niveles de pobreza por regiones, resaltando la zona sur (estados como Oaxaca y Chiapas) con el más alto; concluye su investigación señalando que una de las principales causas de la pobreza en México es la marcada desigualdad entre regiones, ya que el desarrollo en sí genera más desarrollo pero a costa de las regiones menos desarrolladas quienes proporcionan mano de obra o materias primas; ambas regiones son dependientes, sin embargo esa dependencia no se traduce en igualdad, generando aún más distanciamiento entre una y otra.

Enrique Hernández Laos⁷, señala que es posible medir la pobreza a partir del ingreso y de los bienes y servicios básicos que con él se puedan adquirir. Enriquece su análisis, al establecer una diferencia teórica entre pobreza y pobreza extrema. Hace una comparación de los ingresos promedio con respecto a la canasta de satisfactores esenciales. De tal forma que si en un hogar el ingreso es inferior al monto del consumo de la canasta básica, dicho hogar puede catalogarse como pobre, ya que no alcanza a cubrir sus necesidades esenciales. Asimismo, señala que un hogar está en condiciones de pobreza extrema cuando el monto de sus ingresos no sólo es insuficiente para cubrir las necesidades básicas, si no las MAS URGENTES como la alimentación, salud e higiene que normalmente recibe por transferencias gubernamentales.

Para complementar el concepto señalado por este autor, los hogares en extrema pobreza generalmente se encuentran en el campo y en las llamadas "ciudades perdidas" alejadas de los beneficios de los servicios públicos. Dicha población se caracteriza por tener ingresos muy bajos e irregulares; en su mayoría son analfabetas y se dedican a cualquier tipo de ocupación, sus viviendas carecen de los servicios básicos y por lo general viven en uno o dos cuartos. Actualmente, el 36% de los hogares del país se ubican bajo la línea de la pobreza, de acuerdo con la CEPAL, México se ubica en diez puntos porcentuales por abajo de Chile y ligeramente arriba de Colombia o Venezuela, en una situación más deplorable que hace 17 años.

Al analizar el ingreso como causa generadora de pobreza se observa que la insuficiencia de recursos para sobrevivir es parte de la desigualdad de la que habla Medellín, pues las regiones

⁷ Hernández Laos, Enrique. Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una agenda para la Investigación, México, UNAM, 1992, pp. 101-173.



más desarrolladas obtienen mayores recursos que las que tienen menor grado de desarrollo, generando con ello una distribución inequitativa del ingreso.

Oscar Lewis⁸ define a la pobreza desde un punto de vista cultural, dice que es un sistema de vida establecido por generaciones, señala que no sólo es la ausencia de satisfactores o carencia económica. Realza sus manifestaciones culturales, destacando que el pobre asume una serie de actitudes ante la vida que lo caracterizan dentro un entorno social. Afirma: "...los que viven dentro de la cultura de la pobreza tienen un fuerte sentido de marginalidad, de abandono, de dependencia, de no pertenecer a nada.

Son como extranjeros en su propio país, convencidos de que las instituciones existentes no sirven a sus intereses y necesidades".⁹ Presentan un profundo sentimiento de inferioridad que impide planear a futuro, o en una superación que los saque de tal situación, su comportamiento se acentúa más por la influencia de la clase dominante a través de los medios de comunicación y que los mantiene en un estado pasivo y fácil de dominar. El tema cultura de la pobreza es bastante complejo, únicamente se hace alusión a él como elemento complementario para tener una visión más amplia de lo que es la pobreza y cuáles son sus características, que no son solamente económicas.

Jorge Montaña¹⁰, señala que los pobres viven tanto en el campo como la ciudad, sin embargo, centra su estudio en la pobreza urbana, la cual se caracteriza por:

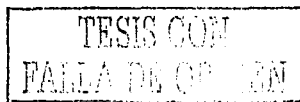
- a).- Habitar en zonas metropolitanas.
- b).- No tienen una posición económica clara o definida en el sistema urbano de clases.
- c).- Se encuentran en el estrato más bajo en términos de ahorro y de consumo.
- d).- Habitan en asentamientos espontáneos formados en base a la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados.

Al comparar la descripción de este autor con las anteriores, se puede decir que ésta es muy general y al centrarse en los "llamados pobres de la ciudad" el concepto pobre se ve un tanto

⁸ Lewis, Oscar. Los hijos de Sánchez. Introducción. México, Grijalbo, 1982.

⁹ Lewis, Oscar. Op. Cit. pp. Introducción.

¹⁰ Montaña, Jorge. Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos. México, SXXI, 1981, página. 43.



limitado, pues dicho fenómeno no se da sólo en la ciudad si no también en el campo y quizá en mayor medida. Es necesario explicar como se presenta la pobreza en el campo, cuyos miembros se caracterizan por poseer únicamente su fuerza de trabajo, la cual rentan a cambio de un salario insuficiente para satisfacer necesidades básicas. La fuerte explotación del campesino es producto, entre otros factores, de la explosión demográfica, el deterioro constante de los precios en los productos agrícolas, excesivo intermediarismo y neolatifundismo y a la falta de inversión pública.

Estas circunstancias históricas ocasionan que la mayoría de los campesinos vendan lo único que poseen ; su fuerza de trabajo. En un principio, se pensó que la solución al problema del campo era el desarrollo de la industria; sin embargo, el modelo tecnológico en vez de generar empleos en las localidades los disminuyó, pues debido a la falta de capacitación y especialización, se requirió cada vez de menos personal para trabajar. A tal grado que se llegó a afirmar que "...la expansión potencial de la industria es limitada y requiere capital y no de mano de obra".¹¹ Este proceso originó que una masa de trabajadores sin empleo y sin esperanzas de mejorar sus condiciones de vida fueran relegados a regiones geográficas carentes de servicios públicos. Así, surgieron colonias y comunidades marginadas.

Finalmente, de forma más compleja, Julio, Boltvinik define a la pobreza a partir del significado que expresa el Diccionario de la Lengua Española: "necesitado, menesteroso, falta de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez."¹² igualmente define al sustantivo pobreza como desigualdad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida."(Boltvinik 1999). Para él los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad o carencia, dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida.

El término pobreza lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia, o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe, sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida. Es decir, el concepto de pobreza incluye la inevitable comparación entre una situación observada y una condición normativa. Parte del concepto de necesidad, porque se

¹¹ Warman, Arturo. Los Campesinos. Hijos predilectos del Régimen, México, Nuestro Tiempo, 1972, pp. 12.

¹² Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos Pobreza y Distribución del Ingreso en México. México Siglo XXI , 1999, pagina 30.

refiere a la falta de cosas que son indispensables para la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible sustraerse y a la acción infalible de las causas.¹³ En este contexto, la necesidad se refiere al carácter indispensable de una situación o de un objeto, la necesidad obliga. "Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables, son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos. Lo que esta culturalmente determinado, según el autor, no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades"¹⁴. Una fundamentación adecuada de las necesidades humanas debe buscarse en la antropología filosófica, en la cual se parte de la concepción de que mediante el trabajo del hombre no sólo transforma la naturaleza sino también se transforma así mismo, por lo cual las capacidades y necesidades humanas son tan producidas como los bienes y servicios. A partir de lo anterior se desprende¹⁵:

- o El carácter histórico (dinámico y cambiante) de las necesidades humanas, es decir se crean necesidades nuevas de carácter no biológico.
- o Rechazo a la tesis de que las necesidades proceden del sujeto como fuente original suya.
- o Rechazo a la concepción de la producción como instrumento al servicio de la satisfacción de necesidades preexistentes, con lo cual se accede a una concepción de las relaciones entre producción y necesidades mucho más compleja, que reconoce, sin embargo, el carácter determinante de la producción.

La determinación de las necesidades sociales concretas en una sociedad específica es una tarea compleja. La naturaleza del proceso de producción (condiciones de trabajo) y del consumo (condiciones de restitución y de reproducción de la fuerza de trabajo), son los elementos fundamentales que es necesario analizar para entender la formación de necesidades sociales. Para conocer las necesidades humanas de una sociedad específica se requiere lo siguiente¹⁶:

1. Analizar la naturaleza del proceso de producción (condiciones de trabajo), y la naturaleza del proceso de consumo (condiciones de restitución y de reproducción de la fuerza de

¹³ Boltvnik, Op. Cit. Página31.

¹⁴ Julio Boltvnik, Op. Cit. Página 33

¹⁵ Op. Cit. Página 33

¹⁶ Boltvnik. OP. Cit. Página17

trabajo) para de ahí derivar determinaciones concretas de cambios en las necesidades humanas (o sus satisfactores)

2. Acudir a los expertos (por ejemplo para conocer los requerimientos nutricionales de los seres humanos
3. Análisis de la legislación y de las reivindicaciones de las luchas populares, y
4. Captar las percepciones de la población sobre lo necesario y lo prescindible.

Finalmente, describe la diferencia entre pobreza absoluta y relativa, para ello retoma los puntos de vista de Amartya Sen quien propone distinguir los espacios de capacidades¹⁷ (o necesidades), realizaciones¹⁸, bienes y características de los bienes y servicios, afirmando que la pobreza es un concepto absoluto cuando se refiere a las capacidades (necesidades), y relativo cuando se hace referencia a los bienes y servicios para satisfacer las necesidades absolutas. Lo que está culturalmente determinado son los satisfactores y no las necesidades, éstas últimas tienen más bien un carácter involuntario, es decir no existe la posibilidad de decidir.

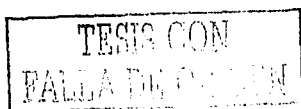
Según Boltvinik, comúnmente se concibe a la pobreza como la limitación de recursos financieros que impide a los hogares satisfacer las necesidades básicas, las cuales generalmente se reducen a la alimentación. A diferencia de los autores analizados anteriormente, Boltvinik incorpora el elemento tiempo para diferenciar el grado de pobreza de una familia o persona. Por ejemplo, suponiendo que la línea de la pobreza per cápita sea superior a mil quinientos pesos por persona, establece un comparativo entre dos hogares hipotéticos: el **hogar A** donde vive una madre soltera con su hijo de dos años y cuyo ingreso asciende a tres mil pesos al mes; y el **hogar B** donde habita una pareja con un niño de la misma edad, donde sólo trabaja el papá quien gana 4 mil 500 pesos al mes. En el hogar A, la mamá soltera no tiene quien le cuide a su hijo por lo que lo deja amarrado; mientras que en el **hogar B** la mamá se dedica al hogar y por tanto puede cuidar al niño. A partir de aquí el autor incorpora el término pobreza de tiempo¹⁹.

No obstante, para el autor existen diferentes clasificaciones de pobres: Pobres moderados, extremos, e indigentes. Los pobres extremos e indigentes se ubican en el campo y en

¹⁷ Se refiere a la habilidad para alcanzar ciertas condiciones de vida.

¹⁸ Se refiere a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas.

¹⁹ Julio Boltvinik "Pobreza de Tiempo" en la Jornada del viernes 19 de abril del 2002.



pequeños poblados del país, son hogares con 5 o 6 miembros que subsisten con muy pequeñas cantidades de dinero para enfrentar los gastos cotidianos, su vínculo con la economía mercantil es relativamente escaso, y su sustento se vincula fundamentalmente con sus capacidades de producción doméstica de autosubsistencia. También ubica en este estrato a personas dedicadas a los servicios informales menores en las grandes ciudades, el personal doméstico y quienes se dedican a actividades comerciales de poca monta²⁰. En el campo se ubican en este grupo los jornaleros agrícolas que recorren el país durante el 4 o 5 meses en las épocas de cosecha.

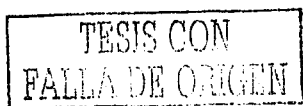
Los pobres moderados se encuentran en localidades de más de 2,500 habitantes, y en promedio se constituyen en hogares de 5 personas, su ingreso familiar apenas supera los 2.5 salarios mínimos, se caracterizan por que no practican el autoconsumo, adquieren sus bienes o servicios en el mercado o en el Estado. Son asalariados no agropecuarios, trabajadores industriales, en los peldaños más bajos de la administración pública, empleados domésticos, operadores de equipo de transporte, en las fuerzas armadas y en la venta de bienes y servicios como vendedores ambulantes, viven en pueblos pequeños o bien zonas marginadas de las principales ciudades²¹.

A pesar de las diferencias conceptuales en el término pobre, se puede afirmar que todos los autores, aún cuando no sea el único, parten de un mismo elemento: el ingreso, lo que le da la complejidad al fenómeno pues como es sabido el ingreso es una variable económica que depende muchos factores, el funcionamiento de la economía, la productividad, las fuentes de empleo, el modelo de política económica, entre otros. Por tanto, se puede definir a la pobreza como la carencia de satisfactores necesarios para reproducir la fuerza de trabajo; como un proceso sumamente complejo que se integra por una gran diversidad de elementos que la originan, la promueven y agudizan.

En México, el nuevo contexto nacional ha generado movilidad, inseguridad y transformaciones de los diferentes factores que inciden en la pobreza, y que van más allá de los mecanismos de mercado entre los que destacan: políticos, ideológicos, culturales, políticos e incluso religiosos

²⁰ Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio "La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia". en México 2030. Nuevo Siglo Nuevo País. Julio A. Millán B. Y Antonio Alonso Concheiro (coordinadores), México, Fondo de Cultura Económica, 2001, página 302.

²¹ Op Cit, página 302.



que no solamente la generan sino que la refuerzan y propagan. Es una realidad que la pobreza al igual que la sociedad se ha vuelto cada vez más compleja, lo que dificulta encontrar soluciones que permitan reducir sus niveles de manera significativa. Así, "una persona pobre no es solamente un ciudadano carente de dinero, es mucho más que eso : es un ciudadano afectado en sus condiciones materiales, sociales, políticas y hasta psicológicas".²²

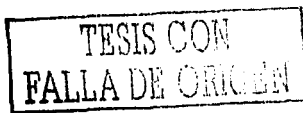
Finalmente, no existe un significado único del término pobreza, aunque existe una coincidencia común en que es un nivel de vida que no puede ser alcanzado por algunas personas, es la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad y de los medios o recursos para modificar dicha situación. Las diferencias se deben en buena medida a la forma en que se concibe el nivel óptimo de vida, y al contexto específico de las distintas sociedades.

La pobreza es una condición general de vida de la población con actividades específicas, se caracteriza por: una alimentación deficiente, bajos salarios, carencia de servicios básicos en sus viviendas (agua, luz, drenaje, etc.), falta de preparación técnica y porque se ubican en zonas marginadas como el campo, ciudades perdidas, barrios, vecindades, etc. A pesar de las diferentes teorías, puntos de vista e incluso de los elementos que la constituyen y definen, es una realidad que el fenómeno de la pobreza no es algo nuevo, es histórico y no exclusivo de México, existe a nivel mundial y ha alcanzado tal magnitud que cada día es más difícil combatirla.

3.2. Concepto y Características Generales de Marginalidad

La marginalidad es un término que surge en los años veinte en la sociología urbana para explicar los conflictos que presentaba entonces la ciudad. Muchas décadas después, y tratando de explicar las causas del populismo desde el marco conceptual de la teoría de la modernización, se identificó la existencia de sectores de la población marginales, económica y socialmente segregados en áreas no incorporadas al sistema de servicios urbanos y en viviendas improvisadas asentadas en terrenos ocupados por lo general ilegalmente. "En los años sesenta,

²² Rolando Cordera Campos y Enrique González Tiburcio. Op Cit., página 300.



se identifica la marginalidad con la no participación causada por la desintegración interna de un sector marginado que habitan en las ciudades. Esta propuesta distinguía cinco dimensiones de la marginalidad: la ecológica, la sociopsicológica, la sociocultural, la económica y política²³.

Desde una perspectiva marxista, se hace referencia a aquella porción de la fuerza de trabajo que no encontraba una inserción estable y bien remunerada en el sistema productivo, y que distinguiéndose del ejército industrial de reserva de los países capitalistas avanzados, se transformaba en esa masa marginal.

El concepto marginación ha sido utilizado para definir estrategias y políticas sociales, "enfocadas a la dificultad estructural de propagar el progreso técnico en los sectores productivos, y que socialmente aparece como una persistente desigualdad en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios"²⁴.

Comúnmente se tiende a confundir el concepto de marginalidad con el de pobreza, interpretándose ambos como lo mismo, aunque dependen uno del otro tienen significado diferente. Hablar de pobreza implica hablar de marginalidad, entendiendo ésta como el proceso de acumulación de necesidades básicas de un grupo social.²⁵ Entre los principales factores que han ocasionado el fenómeno se encuentran los siguientes: la constante migración del campo a las ciudades, la explosión demográfica, la escasez de empleos y la falta de preparación profesional y técnica entre otras.

A la marginalidad se le identifica como un indicador definido por la falta de participación de amplios sectores de la población en la economía, en tanto que la pobreza se refiere a un concepto cuantitativo, a la falta de recursos materiales. La diferencia se encuentra en que la marginalidad no juega un rol económico dentro del sistema de producción, a este respecto, la socióloga Larisa Lomnitz afirma que es posible acabar con la pobreza subsidiando mínimamente a toda la población e institucionalizando el empleo, esta propuesta es demasiado simple, ya que

²³ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la Pobreza. Serie documentos de investigación. Secretaría Desarrollo Social. México, Julio 2002, página 20.

²⁴ *Ibidem*. Página 20.

²⁵ De Lomnitz, Larisa. Cómo Sobreviven los Marginados. México Siglo XXI, 1978 pp. 16.

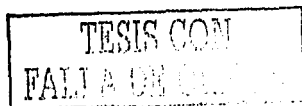
no elimina la marginalidad que existe en varios sectores de la economía y no han sido integrados funcionalmente al esquema de producción . De ahí el termino "sobrante", para identificar a sectores que no encuentran cabida y acomodo o incorporación al sistema de producción industrial.

Debido a los bajos ingresos, la inestabilidad de sus empleos y la calidad de sus labores, su participación en la economía es limitada, no están incorporados al aparato productivo nacional. De está forma, "...podemos englobar en la definición de marginalidad a importantes segmentos de población 'sobrante' que existe en los países más avanzados tanto capitalistas como socialistas".²⁶ Lo anterior, permite deducir la complejidad y diferencia entre el significado de la pobreza y el de marginalidad, conceptos que a menudo se confunden señalándose como lo mismo. Ahora bien, este proceso de marginalidad se agrava en situaciones de dependencia económica entre las regiones. Es sabido que la modernización y la tecnología se encuentran en las grandes ciudades, mientras que diversos sectores rurales tienden a quedar marginados de la economía nacional, su contribución es nula y escasa, limitándose en mucho a la producción de autosuficiencia.

La marginación de las actividades tradicionales y del campo frente a las industriales, se ha llegado a definir como población "sobrante" de las economías capitalistas, para quienes ésta representa un símbolo de atraso. Estos grupos llamados marginados, generalmente viven en las llamadas "barridas" que son asentamientos de grupos humanos provenientes en algunos casos del mismo lugar de origen. Se caracterizan por ser pobres, no tener capacidad para desenvolverse en el medio urbano, carecen de servicios municipales y sobreviven a través del intercambio recíproco entre parientes y vecinos , es decir, por medio de la ayuda mutua.

Algunos autores señalan que la condición de marginalidad depende de las circunstancias del proceso de desarrollo económico del país, pues entre mayores sean las desigualdades regionales, mayores serán las diferencias entre la población rural y urbana y por consiguiente, más profundo será el proceso de marginación. También depende del lugar de donde provengan los emigrantes, es decir, si provienen en su mayoría de zonas rurales con bajos niveles de

²⁶ Ibid. página. 17.



desarrollo y pocas posibilidades de educación, tendrán más posibilidades de ocupar posiciones marginales.²⁷ Por último, se puede clasificar esta población de acuerdo con el desempeño de sus actividades en:

- a).- Vendedores ambulantes
- b).- Trabajadores no calificados de los servicios
- c).- Obreros no calificados de la construcción y la producción
- d).- Agricultores
- e).- Trabajadores del campo

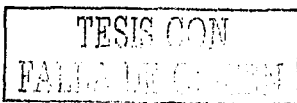
Por su parte, Julio Boltvinik²⁸, especifica que marginación y pobreza son conceptos desarrollados de manera independiente y sus significados no coinciden plenamente. Sin embargo, señala, en la práctica de medición en México, lo que llamamos marginación, que no es otra cosa que el resultado de ejercicios de medición como los de CONAPO, son en realidad ordenaciones geográficas con criterios de carencias humanas. "Los indicadores de marginación resultan ser aproximaciones prácticas a un programa de pobreza, pero no basado en calificar a las personas, sino a grupos de población localizadas puntualmente, en realidad califica lugares (localidades, municipios, entidades federativas)"²⁹. La diferencias esenciales con los estudios de pobreza estriban lo siguiente:

1. La unidad que se ordena y clasifica no es el área geográfica o político administrativa, sino el hogar; y
2. Hay un umbral (o un conjunto de umbrales) explícitos (que sólo son implícitos en los de marginación. Las dimensiones analizadas y los indicadores utilizados son similares. Lo que se llama pobreza es marginación (sin umbrales explícitos estudiada a nivel de unidades geográficas.

²⁷ Muñoz, Humberto. Et Al *La Marginación y Desigualdad en México* COLMES, UNAM, 1981, página. 79.

²⁸ Boltvinik, Julio, "Programa antipobreza confuso y continuista" Periódico la Jornada sección Economía Horal

²⁹ Mtro. Francisco Rodríguez Hernández, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM). Observación por escrito. 25 de marzo de 2003.



Una limitante de los métodos de medición de CONAPO es que ni siquiera se puede decir cuantos pobres hay. "Además, inducen entre los usuarios de sus resultados un error de Interpretación que consiste en deducir que, si una unidad geográfica tiene un índice de marginación más alto que otra, debería recibir mayor prioridad en la asignación de recursos de lucha contra la pobreza.

En el estudio de marginación del CONAPO aplicando el Censo de 1990, la Delegación Iztapalapa tuvo un índice de marginación muy bajo. San Juan Canuc, en Chiapas, tuvo un índice de marginación muy alto. Si somos víctimas de la falacia ecológica, que asigna los atributos de la unidad geográfica a todas las personas que ahí viven, otorgaremos mucho mayor prioridad a San Juan Canuc que a Iztapalapa.

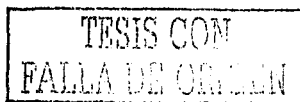
Sin embargo, la masa carencial de la segunda es mucho mayor que la primera. El 66.5% de los habitantes de san Juan Canuc son analfabetos, contra sólo 5.1% en Iztapalapa . En el primer caso, había 14 mil analfabetos, mientras que en el segundo, había 76 mil analfabetos, lo que deriva de las muy dispares poblaciones totales de ambos sitios. Lo mismo se repetiría en buena parte de los demás indicadores³⁰. Las prioridades de lucha contra la pobreza están dadas por la masa absoluta de las carencias y no por índices relativos como el de marginación.

3.3 Marginación Social

El Consejo Nacional de Población define al concepto de marginación social como la exclusión de algunos grupos sociales al proceso productivo. En las economías de mercado es la falta de integración de los actores al proceso de modernización, es un estilo de desarrollo donde la modernización es parcial y precaria. De tal manera que "población marginada es aquella que es excluida total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación de los asuntos públicos."³¹

³⁰ Boltvinik, Julio. "Programa antipobreza confuso y continuista" Sección de economía Moral. La Jornada.

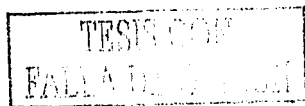
³¹ Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal . CONAPO, 1990, página 15.



La marginación social se da en diferentes formas y dimensiones en el proceso de desarrollo, que permiten clasificar los tipos de exclusión³². Por lo tanto, es necesario estudiarlos y valorarlos en términos de su intensidad e incidencia social. Por ejemplo en la educación existen diversas formas de exclusión ya que no toda la población tiene acceso a los mismos niveles, existe población analfabeta, población sólo con primaria o primaria incompleta. Ello depende también de otros factores como estratificación social, el nivel de ingresos, tipo de población rural o urbana y otros. Este proceso manifestado en diferentes formas y expresiones sociales debe ser estudiado con un carácter interdisciplinario. Sin embargo, también es posible estudiar con cierta autonomía cada uno de los planos en que se presenta pues éstos constituyen en subsistemas específicos del orden social.

El término marginación social no es otra cosa que la medición de algunas carencias de la población que vive en condiciones de pobreza, dicho término se utiliza para promover la idea de la medición de la pobreza cuando se publicaron por primera vez los indicadores de CONAPO en 1990, es un término incluso que ya no se usa tan frecuentemente, hoy en día se habla ya diferentes métodos de medición para medir la magnitud de la pobreza. El siguiente cuadro permite observar algunas dimensiones o planos en que se presenta este fenómeno.

³² La exclusión se refiere a las dificultades de los trabajadores y sus familias para acceder a los bienes y servicios básicos (exclusión social directa) y aun conjunto de mecanismos que son considerados factores de riesgo social que agravan la situación de pobreza y /o impiden su superación, tales como: la discriminación étnica y de género, los obstáculos para acceder al crédito, la justicia, la vivienda y los servicios básicos, así como los procesos de deserción. Cortes. En prensa.



CUADRO 3.1

OPERACIONALIZACION DEL CONCEPTO DE MARGINACIÓN SOCIAL

CONCEPTO	DIMENSIONES SOCIO-ECONOMICAS	FORMAS	INDICADOR PARA MEDIR LA INTENSIDAD (PORCENTAJES)	ÍNDICE DE MARGINACIÓN MUNICIPAL
<p><i>Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas</i></p> <p><i>E intensidades de exclusión en el proceso y disfrute de sus beneficios</i></p>	<p>VIVIENDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Vivienda sin agua Entubada •Viviendas sin drenaje ni escusado •Viviendas con piso de Tierra •Viviendas sin energía Eléctrica •Viviendas de tamaño Inadecuado a las Necesidades del hogar 	<p>Ocupantes en vivienda sin agua entubada.</p> <p>Ocupantes en viviendas Sin drenaje ni escusado.</p> <p>Ocupantes en viviendas con piso de tierra.</p> <p>Ocupantes en viviendas Sin energía eléctrica.</p> <p>Viviendas con algún nivel De hacinamiento.</p>	<p><i>Intensidad global de marginación socioeconómica</i></p>
	<p>INGRESOS MONETARIOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Población ocupada que percibe hasta 2 salarios mínimos 	<p>Población ocupada con Ingresos hasta 2 salarios mínimos</p>	
	<p>EDUCACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Analfabetismo • Población sin primaria completa 	<p>Población analfabeta.</p> <p>Población de 15 años y más sin primaria completa.</p>	
	<p>DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Localidades con menos de 5,000 Hab. 	<p>Población de localidades con menos de 5,000 Hab.</p>	

FUENTE: La Población en México en el Nuevo Siglo, julio del 2001. Consejo Nacional de Población (CONAPO)

TESIS CON
FALLA DE CANCELACIÓN

3.3.1 Dimensiones de la Marginación

Estudios realizados por el Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO) establecen índices o parámetros que permiten medir las dimensiones estructurales de la marginación social en México, los cuales identifican a un porcentaje de la población total como no participante del disfrute de los bienes y servicios accesibles a los ciudadanos en un país como el nuestro.³³ De acuerdo con el censo de 1990 2000, se pueden identificar cuatro dimensiones de exclusión social :

- 1) Vivienda
- 2) Nivel de Educación.
- 3) Ingresos Monetarios.
- 4) Ubicación Geográfica de la Población

A partir de estos cuatro elementos se desglosan los siguientes Indicadores de marginación según CONAPO:

- a) Población analfabeta.
- b) Población sin primaria completa.
- c) Ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado.
- d) Ocupantes en vivienda sin energía eléctrica.
- e) Ocupantes en vivienda sin agua entubada.
- f) Viviendas con hacinamiento.
- g) Ocupantes en vivienda con piso de tierra.
- h) Población en localidades con menos de 5,000 habitantes.
- i) Población ocupada con un ingreso menor a dos salarios mínimos.

Después de una serie de cálculos elaborados con los indicadores anteriores se obtuvieron diferentes niveles de marginación clasificados en: muy alta, alta, media, baja, muy baja. Dichos cálculos se reflejaron en los estados de la siguiente manera (ver cuadro 3.2):

³³ Ver Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal México, CONAPO, 2000, páginas 23-26.

CUADRO 3.2

**CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
SEGÚN SU GRADO DE MARGINACIÓN**

MUY ALTA	ALTA	MEDIA	BAJA	MUY BAJA
CHIAPAS GUERRERO OAXACA VERACRUZ HIDALGO	SAN LUIS POTOSÍ PUEBLA CAMPECHE TABASCO MICHOACÁN YUCATÁN ZACATECAS GUANAJUATO NAYARIT	SINALOA QUERETARO DURANGO TLAXCALA MORELOS QUINTANA ROO	MÉXICO COLIMA TAMAULIPAS SONORA JALISCO CHIHUAHUA BAJA CALIFORNIA SUR AGUASCALIENTES	COAHUILA BAJA CALIFORNIA NUEVO LEÓN DISTRITO FED.

FUENTE: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

A nivel municipal, los niveles más altos de marginación los registraron los siguientes estados (ver cuadro 3.3) :

CUADRO 3.3

**CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SEGÚN EL NÚMERO
DE MUNICIPIOS CON MAYORES NIVELES DE MARGINACIÓN**

ESTADOS	NÚMERO DE MUNICIPIOS
OAXACA	182
VERACRUZ	49
CHIAPAS	44
PUEBLA	35
GUERRERO	30
CHIHUAHUA	10
HIDALGO	9
MICHOACÁN	7
SAN LUIS POTOSÍ	6
YUCATÁN	5
DURANGO	3
CAMPECHE	1
GUANAJUATO	1
JALISCO	1
MÉXICO	1
Nayarit	1
QUERETARO	1

FUENTE: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

3.4 Causas Socioeconómicas de la Pobreza.-

3.4.1.- Factores Externos.-

El fenómeno de la pobreza no es exclusivo de México, la división internacional del trabajo, entendiéndose como tal, al papel que va a desarrollar cada una de las economías en el proceso de producción mundial, establece la diferencia entre otros países desarrollados y subdesarrollados o dependientes, otorgándoles a estos últimos el papel de proveedores de materias primas, insumos, productos agrícolas y manufacturas hacia los países desarrollados. Cabe señalar, que dicho papel es producto del inevitable desarrollo histórico de las relaciones capitalistas de producción que cuando han alcanzado un alto grado de desarrollo necesitan de la transferencia de recursos de otros países para la sobrevivencia. "La división internacional del trabajo consiste en que unos países se especializan en ganar y otros en perder".³⁴

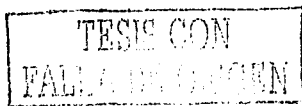
De aquí que precisamente la historia del subdesarrollo de los países latinoamericanos específicamente sea la historia del expansionismo capitalista mundial. Autores como H. Strahm y Ursula Oswald señalan que su desarrollo está financiando por la riqueza generada en los países del Tercer Mundo, el cual está conformado por 140 países con una población total aproximada de 3200 millones de personas, mismas que representan el 75% de la población mundial y que sin embargo, sólo generan el 20% del PIB mundial.³⁵

La desigualdad a nivel mundial es enorme, por ejemplo, los tres países de mayor desarrollo en América Latina - Argentina, Brasil y México - no alcanzan entre los tres la capacidad de consumo de países como: E.U.U., Francia o Alemania Federal. Se estima que en poco tiempo el 80% de la población mundial se localizará en los países pobres. "Actualmente, el 70% de población, de los llamados países subdesarrollados dispone de sólo el 40% de los alimentos, en tanto que los desarrollados se apropia del 60%".³⁶ El hecho de que los países subdesarrollados se les haya asignado el papel de proveedores de materias primas, produce un intercambio desigual con los países desarrollados, pues éstos nos devuelven las mismas materias primas pero

³⁴ Galeano, Eduardo. Las Venas en América Latina. México, Siglo XXI, 1971, página 3

³⁵ H. Strahm y Ursula Oswald. Por eso somos tan pobres, México, UNAM, 1990, página 153.

³⁶ Plan Mundial sobre Población. CONAPO, página. 4.



industrializadas y a un mayor costo, lo que significa la salida de más recursos hacia el exterior y por consiguiente mayor dependencia. Así, por ejemplo, el comercio mundial está en manos de sólo unas empresas transnacionales. "El 63% del comercio mundial del plátano está en tres empresas; el 75% del cacao está en dos; el 85% del algodón en seis; el 70% del café en dos y el 45% del aluminio en seis empresas".³⁷

Por otra parte, las relaciones de precios en el mercado mundial presentan también marcadas diferencias, por ejemplo en América Latina se requieren de 11 a 15 horas de trabajo para compensar una hora de trabajo de un europeo cuando se intercambian materias primas por productos industriales. Más aún, de acuerdo con datos del Banco Mundial, "1,300 millones de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a 1 dólar por día, hallándose por tanto en situación de pobreza aguda."³⁸

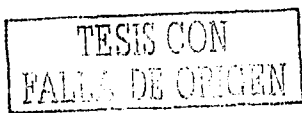
En lo referente a la producción agrícola se observa que los países en desarrollo reciben por sus materias primas sólo una pequeña parte del precio al menudeo en las naciones ricas, esto nos permite observar el poco valor monetario que reciben las materias primas en estos países y el poco valor que se le da al proceso de obtención de las mismas, siendo que el campesino y el minero son quienes producen los bienes de exportación a los países desarrollados. "En los países pobres del sector de la minería y de la agricultura aporta en promedio el 75% de los ingresos por concepto de exportación, o sea la mayoría de las divisas".³⁹ Sin embargo la mayor parte de las importaciones industriales, más que para modernizar estos sectores, son destinadas generalmente a los cambios de automóviles, bienes de consumo de lujo, de inversión y a la industrialización de alimentos.

Otra característica importante de los países subdesarrollados o pobres y que en lugar de disminuir los índices de pobreza los incrementan, es el elevado monto que tienen que cubrir vía intereses para el pago de la deuda externa. En el caso de México, ante los elevados índices de inflación, el Gobierno puso una marcha y bajo presiones externas el Pacto de Solidaridad

³⁷ H. Strahm, Rudolf y Ursula Oswald. Por Esto Somos tan Pobres, página. 155.

³⁸ Kliksberg, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos" Ponencia presentada en la Reunión Mundial de Expertos de la ONU, realizada en New York del 27 de mayo al 3 de junio de 1997.

³⁹ *Ibid.* página 139.



Económica, cuyo efecto fue pagado por el sector popular, al reducir su consumo. Dichos efectos se reflejaron principalmente en la alimentación y la salud, en "solo un año de 1987 a 1988 se perdieron por persona 222 de kilo calorías y 7 gramos de proteínas. La epidemia de sarampión de 1990 con más de 10 000 casos en dos meses es una consecuencia de la desnutrición prolongada".⁴⁰

Los mínimos niveles de salud y educación se deben a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, así como a los bajos salarios de obreros no especializados y campesinos que representan una gran fuente de rentabilidad para el capital transnacional. "El deterioro de los salarios en México ha sido tan dramático que actualmente es de los más bajos en el mundo: mientras que éstos equivalen 1.3 dólares la hora, en Corea es de 1.79, en Hong Kong 2.12, en Japón 11.4 y en Canadá de 11.5 dólares".⁴¹

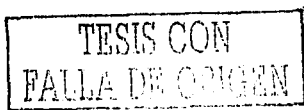
Es importante mencionar que el bajo costo salarial juega un papel importante para la acumulación privada de capital y es el principal instrumento para atraer la inversión extranjera. Estos son sólo algunos factores que generan desigualdad, lo cual quiere decir que el subdesarrollo en sí es una causa de la pobreza. Sin embargo, dicho fenómeno también existe en las grandes potencias, aunque se acentúa más en los países exportadores de materias primas.

3.4.2.- Factores Internos

A partir de 1930 y hasta principios de la década de los setenta, aproximadamente la economía mexicana logró un crecimiento acelerado y sostenido y una relativa estabilidad en los precios. Se crearon diversos programas gubernamentales de orientación social y se protegieron en algún momento los intereses de obreros y campesinos. Es cierto que mejoraron las condiciones de vida de mucha gente, sin embargo hasta la fecha no se ha logrado erradicar la pobreza, al contrario pareciera que ésta acentúa cada vez más. A continuación se mencionaran algunas de las causas más importantes en el incremento de la pauperización en nuestro país.

⁴⁰ Ibid. página 139.

⁴¹ Chávez, Marcos. " El mínimo en picada desde 1977 " El Financiero. página 16.



3.4.2.1.- Proceso de Industrialización

Este proceso se caracterizó por elevadas tasas de crecimiento durante más de dos décadas (1940-1970), basado en la sustitución de importaciones estableció las bases del crecimiento sostenido en algunas regiones del país. Sin embargo, cada vez fue más difícil sostenerse debido a la gran dependencia de recursos del exterior. Ante este proceso los obreros y campesinos perdieron toda posibilidad de elevar su nivel de vida al igual que el crecimiento económico, la contratación de capitales se basó a partir de la explotación de la fuerza de trabajo⁴².

De esta manera el desarrollo nacional pudo catalogarse como dinámico y acelerado pero a la vez desigual y contradictorio. Es por ello que una de la principales causas que acentuaron la pobreza radica en la importancia dada al proceso de industrialización, al destinarle a la inversión pública mayores recursos en deterioro del sector agrícola, pues se pensaba que al fomentar el proceso de industrialización se lograría mayor igualdad social, lo cual produjo resultados contradictorios. Este proceso de pauperización se debió a la inversión indiscriminada de recursos financieros destinada casi exclusivamente a los llamados "polos de desarrollo" como lo ha sido la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. "El tránsito de un país construido hacia adentro, con polos de desarrollo claramente localizados en las ciudades antes señaladas, con tendencias centripetas que parecían inmovibles; fuertemente centralizador en sus flujos de mercancías, personas y recursos, hacia la construcción de una periferia descentralizada, con tendencias centrífugas, con nuevos polos de desarrollo que han agudizado las disparidades regionales⁴³."

3.4.2.2.- Crisis Agrícola

Al producirse el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones se produjeron grandes desequilibrios en el sector agrícola, ya que el sector empresarial basó su crecimiento en la incorporación de tierras irrigadas con inversiones públicas.⁴⁴ Es decir, se invirtió en maquinaria y

⁴² Roger de Hansen. La política del desarrollo mexicano, México, Siglo XXI, página 45

⁴³ Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio. "La sociedad mexicana..." Op. Cit. Página 284

⁴⁴ Warman, Arturo. "El problema del campo" México Hoy, página. 109.



en insumos químicos; se explotaron las tierras al máximo y las empresas se dedicaron a cultivar aquellos productos mejor remunerados a nivel internacional, como el algodón, el trigo y el maíz. Los campesinos, ante la falta de alternativas y apoyos institucionales explotaron intensivamente las tierras, sin darles el tiempo necesario para su recuperación.

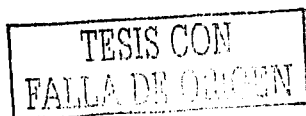
Adicionalmente, se presentó un desplome en los mercados internacionales con la disminución de precios en los productos agrícolas, propiciando una fuerte crisis a partir de 1965, aunque sus efectos más importantes se hicieron evidentes hasta la década de los setenta; cuando tuvo que recurrirse por vez primera a la importación masiva de cereales, empeorando las condiciones del campesino, ya de por sí explotado y sin trabajo, fue obligado a apoyar el proceso de industrialización. "El crecimiento industrial aceleró la urbanización de México, pero abatió del todo la impronta rural del país. A fines de siglo casi una cuarta parte de la población vive en localidades rurales. La población económicamente activa en el sector primario es de sólo 6 millones de personas, y de ellos, alrededor de 5 millones se dedican a la producción agropecuaria. La población vinculada con la población agropecuaria representa una cuarta parte de la población del país, pero aporta sólo el 8% del PIB, lo que define y precisa la característica central del campo mexicano: la pobreza."⁴⁵

3.4.2.3.- Distanciamiento Regional

El agotamiento del modelo industrializador generó grandes desigualdades entre estados y regiones. Así, por ejemplo, durante las últimas décadas del siglo XIX mientras que algunas ciudades como Monterrey y México se encontraban en gran prosperidad y desarrollo, otros como San Luis Potosí y Zacatecas empobrecieron, dando lugar a las primeras migraciones en gran escala, propiciando incrementos sustanciales en la población en la Ciudad de México principalmente.⁴⁶

⁴⁵ Rolando Cordera Campos y Enrique González Tiburcio. "La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia" en México 2030 Nuevo Siglo, Nuevo País, México FCE, 2000, páginas 295 y 296.

⁴⁶ Montaña, Jorge. Op. Cit. páginas 9-13.



Esta desigualdad propició fuertes desequilibrios, originando por un lado , economías prósperas y modernas y por otro, economías rezagadas y tradicionales, debido a que las relaciones capitalistas son desiguales y se manifiestan en todos los aspectos; económico, político, social y cultural. Al igual que a nivel internacional tenemos estados ricos y pobres. Según Rodrigo Medellín ⁴⁷ estas diferencias se explican por que:

- En las regiones desarrolladas, el desarrollo crea las condiciones para un posterior desarrollo. De tal modo que el ritmo se va acelerando.
- Las regiones retrasadas carecen de los elementos necesarios para desarrollarse, en todo caso su desarrollo es más lento.
- Las regiones desarrolladas y subdesarrolladas no están aisladas entre sí, si no que tienen relaciones que les afectan mutuamente.

Asimismo, para ubicar y distinguir territorialmente a las zonas con mayor o menor desigualdad, el autor establece primeramente un mapa de regionalización de los estados de al República Mexicana, agrupándolos de la siguiente manera (cuadro 3.4):

CUADRO 3.4

REGIONALIZACIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA	
NORTE	Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas
OESTE	Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa
CENTRO OESTE	Guanajuato, México, Michoacán, Morelos
CENTRO ESTE	Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas
SUR	Chiapas, Guerrero, Oaxaca.
GOLFO	Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

FUENTE: Rodrigo Medellín. "La dinámica del distanciamiento social en México". En *la Sociedad Mexicana*, página 396.

Una vez delimitado el país por zonas, establece los parámetros ya mencionados para medir el nivel de pobreza. Se retomó la clasificación de este autor por que es uno de los que ha realizado los estudios más completos respecto a la enorme desigualdad existente entre las diferentes regiones del país, convirtiéndose ésta en una de las principales causas generadoras de altos índices de pobreza. Contemplados los parámetros establecidos, Medellín llega a la conclusión de

⁴⁷ Medellín, Rodrigo. "La dinámica del distanciamiento social en México" en *La sociedad Mexicana*, página. 396.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que históricamente, la región sur ha sido al más pobre a partir de 1921 y hasta 1960. (Cuadro No.3.5.)

CUADRO 3.5

NIVEL DE POBREZA DE LAS REGIONES GEO-SOCIALES DE MÉXICO, 1921, 1940 Y 1960

REGION	1921 %	1940 %	1960 %
República Mexicana	53.1	46.0	33.1
Sur	66.0	62.6	51.1
Centro-Este	61.5	54.7	45.0
Centro-Oeste	56.3	50.4	36.9
Golfo	55.8	45.9	35.0
Oeste	49.1	41.8	32.0
Norte	41.1	31.5	21.3
D.F	16.2	11.2	8.8

Fuente: Medellín, Rodrigo. Op. Cit. página 390

Cabe señalar que de 1960 a la fecha la administración pública ha implantado una serie de programas destinados al combate a la pobreza, tales como: El Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), COMPLAMAR y SAM sin éxito real, pues la tendencia sigue siendo la misma, ya que según la CONAPO, para 1989, la zona sur sigue registrando lo más altos índices de marginación. (Anexos 1 y 2). "En términos generales, se observan mejores condiciones generales de vida en la regiones Norte y Península de Yucatán que en las del Sur, Golfo y Centro excluyendo de ésta última el D.F. y el Estado de México".⁴⁸

Lo anterior se debe a que el gasto social destinado no ha sido suficiente para combatir este proceso de pauperización nacional que es histórico, debido a que parte importante de los recursos del erario nacional destinados al desarrollo social han sido empleados para el pago de intereses de la deuda. Complementando lo anterior, dicho autor señala que entre las principales causas de la enorme desigualdad regional, se encuentran las siguientes:

⁴⁸ Sistema de Ciudades y Distribución de Ciudades y Distribución Especial de la Población en México. CONAPO, 1991, página. 17.

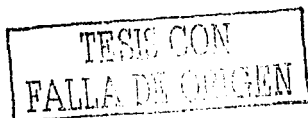
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El nivel de instrucción, ya que este indicador refleja el grado de desarrollo de una región. Sin embargo, al mismo tiempo este factor depende en gran medida del desarrollo económico y social de la región, pues depende de la cantidad de recursos financieros que puedan aplicarse a la educación. Generalmente las regiones más pobres son quienes tienen el mayor número de analfabetas.
- La preparación técnico cultural de la población económicamente activa de cada región.- Es decir, que entre más profesionistas, personal directivo, técnicos especializados, etc. tenga una región dispondrá de mayores posibilidades de desarrollo ; en cambio, si la mayor parte de su población es agrícola y de obreros no calificados, la región no progresará en la misma magnitud que si tuviera personal calificado.
- La constante migración a los centros de desarrollo, es también causa de desigualdad interregional.

No obstante las consideraciones anteriores, en un estudio elaborado por Rolando Cordera Campos y Enrique González Tiburcio basado en algunas proyecciones de pobreza y otros indicadores para el periodo 2010 al 2030, se plantean tres escenarios: en el primero de ellos señalan que "el desarrollo regional será desigual; las zonas fronterizas del norte y del centro seguirán despegándose cada vez más del Sur de la República. Los patrones de desarrollo incentivarán la fragmentación territorial; las regiones con mayor potencial económico y de desarrollo social no podrán "jalar" a las zonas más rezagadas. Las regiones industrializadas, las dedicadas a la maquila de exportación, las que cuentan con petróleo y las incipiente industrialización tendrán mayores posibilidades de desarrollarse; en contraparte, las regiones con frontera en el sur quedarán rezagadas"⁴⁹.

El segundo escenario señala que el desarrollo regional no mejorará: el mayor crecimiento económico no asegurará un desarrollo más equitativo de las regiones. Habrá mayores disparidades por no implantarse una política de desarrollo regional y de ordenamiento territorial

⁴⁹ Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio. *Ibíd*em página 321.



que efectivamente integre a las regiones más rezagadas.⁵⁰ Por su parte, el tercer escenario señala que el desarrollo regional será más desigual ; la región sur quedará en el rezago económico y social, y sus perspectivas de mejorar se verán limitadas; mientras que el norte desarrollado fortalecerá su vínculo productivo con Estados Unidos.⁵¹

3.4.2.4. Distribución del Ingreso

Para concluir con la enumeración de las causas más importantes en la acentuación del fenómeno pobreza, se encuentra la elevada concentración del ingreso que como ya hemos venido recalcando a lo largo del presente capítulo, es también producto del proceso industrializador del país. Ejemplo de ello es que: en 1977 el 32.3% del total de familias, percibían entre 0 y 1 salario mínimo y participaban con el 6.89% del ingreso, mientras que el 8.57 de las familias percibían más de 6 salarios mínimos y absorbían el 33.4% del total del ingreso.⁵² En la actualidad, la situación no ha variado, la desigualdad en la distribución del ingreso sigue afectando la economía de los que menos tienen; así según datos de 1988 el 10% de las familias más pobres apenas recibía el 1.3% del ingreso generado, mientras que el 20% de las familias más ricas se lleva la mitad del ingreso nacional. ⁵³

Lo anterior quiere decir que los bajos niveles salariales son una consecuencia de todo un proceso de desarrollo que implica el aumento de la industrialización del país, implementación de nueva tecnología, y por consiguiente, una mayor concentración del ingreso, afectando con ello el poder adquisitivo de la mayor parte de la población e incidiendo en índices más elevados de pobreza. Cabe señalar que la inequidad en la distribución del ingreso siempre ha sido grande en el país; "...pero no es lo mismo ser relativamente pobre en una sociedad sin crecimiento a serlo en una sociedad en desarrollo donde cada persona y cada generación, está obligada a pagar las consecuencias del inequitativo proceso de crecimiento. ⁵⁴

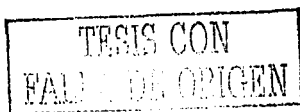
⁵⁰ *Ibidem* página 323

⁵¹ *Ibidem* página 323

⁵² Blanco, José. " El desarrollo de la crisis en México (1970-1976) en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Pagina. 319.

⁵³ Robledo, Elisa. Op. Cit. pp. 18-21.

⁵⁴ Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y perspectivas, página. 251.



3.5 Métodos de Medición de la Pobreza

La preocupación por disminuir el fenómeno de la pobreza es reciente, no sólo en América Latina, sino en todo el mundo. En 1995 se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre la Pobreza y el Desarrollo Social en Copenhague, donde se trató de colocar el tema en el centro de Interés mundial. Diversos organismos internacionales y regionales han promovido la instrumentación de programas sociales, particularmente en los países del Tercer Mundo, con lo cual la pobreza ha adquirido conceptualizaciones distintas.

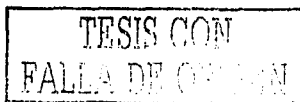
El Banco Mundial (BM) ha sido uno de los principales promotores de la instrumentación de programas sociales de reducción de la pobreza. Por su parte, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha venido impulsando la idea del Desarrollo Humano como una alternativa del crecimiento económico para superar la pobreza. Los informes anuales presentados el PNUD que promueven la discusión respecto a la importancia del desarrollo, han sido recibidos con gran interés por los países de América Latina. No obstante, a pesar de su preocupación por la pobreza, siguen evaluando el desarrollo de los países de acuerdo a con el desempeño de sus variables económicas.⁵⁵

De acuerdo con Julio Boltvinik, el interés mundial y latinoamericano por atacar la pobreza obedece al proceso de globalización de las economías a nivel mundial, al fin de la Guerra Fría, al derrumbe de las economías centralmente planificadas y su transición hacia economías capitalistas. Situación que ha propiciado innumerables transformaciones en el papel del hombre en el proceso de producción; innovaciones científicas y tecnológicas, entre otras. "El ser humano maneja cada vez menos materiales en forma directa. En lugar de ellos se encarga de las innovaciones, de diseñar los productos, de gestionar el proceso completo y de programar el proceso de producción (incluyendo los robots), y se ocupa de la comercialización. Deja de ser mano de obra para convertirse en cerebro de obra."⁵⁶

En este sentido, señala el autor que el desarrollo económico y el humano dejan de contraponerse en la medida en que el desarrollo de las capacidades humanas se va convirtiendo

⁵⁵ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos. Pobreza y Distribución del Ingreso en México. México, SXXI, 1999, página 11.

⁵⁶ Op. Cit. Página 12.



en el requisito fundamental para el progreso económico. De esta forma, la superación de la pobreza deja de ser sólo una preocupación moral, y se convierte en un imperativo económico.

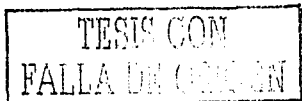
En los últimos años se ha producido en México y en general en toda América Latina una preocupación generalizada por la medición de la pobreza, situación que ha evidenciado la complejidad del fenómeno, ya que existe una gran variedad conceptual respecto al significado del término, propiciando intensos debates. Al respecto, cabe señalar que "en cada ejercicio de medición no sólo se presenta un registro mecánico de los pobres, sino que hay un diagnóstico y juicio de lo que es la pobreza, una identificación de un grupo de personas bajo la categoría de pobres y un agrupamiento de los pobres en un contexto social, lo que proporciona una imagen global de la pobreza."⁵⁷

La importancia de la medir la pobreza radica en que para poder combatirla se requiere conocer de manera precisa la magnitud de la misma, de lo contrario se corre el riesgo de beneficiar a grupos sociales que no son pobres; o bien de atender carencias que no son esenciales. Para ello existen estrategias como la focalización cuyos objetivos principales son⁵⁸:

- Atender con precisión la satisfacción de necesidades de personas excluidas cuantitativa y cualitativamente de satisfactores mínimos o esenciales, por razones culturales, socioeconómicas y costos de transacción (transporte, tiempo).
- Identificar con precisión a los beneficiarios potenciales. Este objetivo se refiere a la población-objetivo más vulnerable.
- Diseñar programas para asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o la entrega de bienes o servicios.

⁵⁷ Amartya K Sen, citado por Bertha Lerner en América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. México Editorial Porrúa, 1999, página 127.

⁵⁸ Enrique Contreras Suárez "Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza" en Las Políticas sociales de México al Fin del Milenio, Diseño y Gestión. Rolando Cordera a Alicia Ziccardi (coordinadores), México 2000, Miguel Angel Porrúa, página 497.



Por otra parte, en los noventa, se manifiesta la necesidad de estudios cuantitativos, aproximaciones precisas de la pobreza, con el propósito de solicitar ayuda financiera a organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes asignan una proporción importante de sus fondos al combate a la pobreza. Por lo que exigen balances e informes respecto a la aplicación de los recursos, de los resultados de sus donaciones, situación que da pauta al desarrollo de métodos para medir la pobreza, y conocer su evolución.

Mucho se dice que la medición de la pobreza es un tema de moda y reciente, no obstante, no por ello deja de ser una cuestión fundamental sobre todo en los últimos años con el advenimiento del nuevo esquema de desarrollo mundial. De esta forma, se convierte en "una realidad neurálgica para cualquier sociedad, no constituye un juicio de valor. Preocuparse por la medición de la pobreza implica evaluar la penurias de las personas, los estándares de privación o de necesidades. Sin embargo, el que el debate en torno a la medición de la pobreza sea reciente no le resta interés. Mas bien indica una nueva dirección que la investigación de la pobreza asume, más propia de los tiempos modernos, un afán de conocer mejor, con precisión mayor, la evolución de tal fenómeno para combatirlo mejor"⁵⁹.

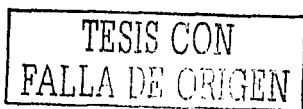
Según Bertha Lerner, los métodos mas usuales para medir la pobreza en América Latina son:

1. El Método del Ingreso o Línea de la Pobreza (MLP)
2. Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI)
3. Método de Medición Integral de la Pobreza. (MIP)

3.5.1 Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza (MLP)

Este es el método más usual, fue creado por el inglés Peter Townsend y considera el poder adquisitivo como parámetro esencial para medir la pobreza, de esta forma el ingreso como indicador adquiere gran relevancia pues se traduce en dinero fácilmente medible. Define la pobreza como el resultado de la distribución desigual del ingreso. Calcula en primer lugar, el

⁵⁹ Bertha Lerner Op cit, página 130



Ingreso mínimo o línea de la pobreza con el cual todas las necesidades mínimas quedan satisfechas. Posteriormente, se identifica a los hogares que tienen ingresos menores a los de la línea de la pobreza.

De acuerdo con este método, para definir la línea de la pobreza se deben seguir las siguientes fases:

1. Definir las necesidades básicas y sus componentes
2. Definir una Canasta Normativa de Satisfactores esenciales para cada hogar (CNS)
3. Definir las cantidades y calidades necesarias de cada componente.
4. Calcular el costo de la Canasta Normativa de Satisfactores esenciales para cada hogar que se constituye en la línea de la pobreza;
5. Comparar la línea de pobreza con el ingreso del hogar o con su consumo;
6. Clasificar como pobres todos los hogares cuyo ingreso (consumo) es menor que la línea de la pobreza y cuantificar la pobreza por individuo suponiendo que todas las personas que pertenecen a un hogar pobre son pobres.

Una ventaja de este método es que permite conocer los ingresos de los distintos estratos de la población y hacer comparaciones regionales e internacionales. No obstante, algunos científicos hindúes y latinoamericanos consideran que dicho método también presenta algunas desventajas o límites. La más sobresaliente, es que procede como si la satisfacción de las necesidades básicas dependiera sólo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares; no toma en cuenta la satisfacción e insatisfacción real de las necesidades básicas, sino que pondera de manera indirecta, a través del ingreso, la satisfacción potencial de las necesidades básicas. (Bertha Lerner Métodos de Medición de la pobreza, 1996).

Al considerar sólo el ingreso como satisfactor de necesidades deja de lado cuestiones importantes que influyen en el nivel de vida que pueda alcanzar una familia. Es decir, no toma en cuenta que el nivel de vida de una familia depende del acceso a servicios gubernamentales y subsidios que el gobierno proporciona, tales como salud, educación e infraestructura. Debido a que estos bienes se subsidian, se subestima el equivalente monetario de esta parte del consumo. Es decir, no se toma en cuenta el gasto que los gobiernos hacen en la prestación de

servicios públicos como erradicación de enfermedades, prevención del crimen, transporte eficiente y rápido que son servicios que si bien no disminuyen el nivel de pobreza de la población, sí elevan el nivel de vida.

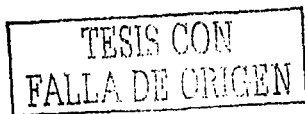
Esto es, en el ingreso pone especial atención al gasto privado, no al público, "hace hincapié en el poder adquisitivo, en el ingreso, en el consumo privado como único medio para superar la pobreza, subestima la inversión en recursos humanos, la creación de capacidades, las políticas del gobierno que tienen objetivo que la población adquiera destrezas lo que le permite a las familias salir de la pobreza a largo plazo.⁶⁰ Otros factores que se deben considerar y que se dejan de lado con la aplicación de este método son: no toma en cuenta que el nivel de vida del hogar depende del patrimonio acumulado, el grado de endeudamiento y no sólo del ingreso. Tampoco toma en cuenta el trabajo no remunerado y la formación de activos que determinan el nivel de vida de una familia, e incluso de sociedad.

Por lo anterior, se afirma que este método realiza subestimaciones de la pobreza, ya que omite cuestiones esenciales como el patrimonio acumulado y los subsidios del Estado. Aunado a lo anterior, también se observa que la línea de la pobreza se traza por hogares y no por individuos, no existe uniformidad en los patrones de consumo, y los precios son distintos para diversos grupos de personas, no obstante se les da un tratamiento igual dentro del método. A pesar las desventajas que presenta el método del Ingreso o línea de la Pobreza, sigue siendo el más empleado en todo el mundo y aún en América Latina.

3.5.2 El método del Ingreso en su variante alimentaria.

Con este método se define una Canasta Normativa Alimentaria para establecer la línea de la pobreza, otorga prioridad a la desnutrición como indicador de pobreza, a este procedimiento se le conoce como variante de la Canasta Normativa Alimentaria del Método de la Línea de Pobreza. Es común la utilización de éste método para evaluar la pobreza en América Latina por diferentes organismos internacionales (PNUD, BM y CEPAL), así como por científicos que

⁶⁰ Bertha Lerner, Op. Cit. Página 136.



colaboran en estas instituciones. Con este método se establece la línea de la pobreza a partir de una canasta alimentaria que es necesaria para asegurar la sobrevivencia física de la familia y del individuo. Se parte de un estándar necesario en términos de calorías, proteínas y cierto tipo de alimentos que están disponibles en el mercado a precios accesibles.

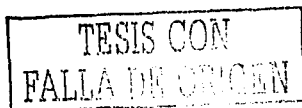
Sin embargo, existen diferentes cuestionamientos en su aplicación, entre las que destaca el hecho de algunos organismos regionales emplean en este método sólo los requerimientos nutricionales en función o de las calorías o de las proteínas, lo que pone en duda la efectividad del mismo, ya que para que una alimentación sea equilibrada se requiere de varios elementos nutricionales, no sólo calorías o no sólo proteínas. Por ejemplo el Banco Mundial considera sólo como requerimiento nutricional la ingestión de calorías, omite proteínas y otros elementos relevantes de cualquier dieta, rechazando las recomendaciones de la FAO. "La alimentación humana tiene que concebirse como un fenómeno complejo, configurado no sólo por lo que se come, sino además por la forma en que es preparado, cómo se come y en compañía de quién son elementos que conforman la necesidad humana de alimentación."⁶¹

Por otra parte, generalmente las encuestas de ingreso y gastos que se utilizan para aplicar este método presentan algunos problemas: se aplican en años distintos, parten de una concepción diferente del ingreso, de aspiraciones diferentes y tienen una distinta cobertura nacional. Según Boltvinik la línea de pobreza que el Banco Mundial establece es demasiado baja en relación con otras líneas de pobreza, subestima propositivamente la pobreza que existe en el continente, con el propósito de negociar su ayuda y disminuirla en ciertos contextos.

Entre las ventajas que presenta este método⁶² se encuentran: una medición más directa de la pobreza, pues las necesidades alimentarias son claras y fáciles de evaluar posee, mas experiencia en este renglón por el mismo desarrollo de la nutrición como disciplina particular. Otra ventaja es que parte de una medición directa de las necesidades alimentarias que son esenciales sobre todo en un continente como este, pues a partir de un combate a la desnutrición se garantiza la sobrevivencia física de buena parte de la población y se asegura

⁶¹ Boltvinik, Julio Op Cit. Página 37.

⁶² Bertha Lerner OP Cit. Página 145.



que menos conflictos políticos estallen⁶³, resultantes de pobreza y hambruna. Asimismo, permite comparaciones regionales e internacionales, aún cuando define la línea de pobreza a partir de cada sociedad o define la privación con relación a un contexto social específico y a una escala de valores que se asocia a determinado estilo de vida.

Por el contrario, los límites y desventajas del Método del Ingreso en la variante Alimentaria son los siguientes⁶⁴:

- Es incompleto, subestima la pobreza al reducirla a la desnutrición.
- El enfoque nutricional no tiene por que pasar por la etapa Intermedia del ingreso. Es decir, para sopesar si una persona tiene acceso a un paquete nutricional específico no hay necesidad de determinar si la persona tiene ingresos suficientes para adquirir el paquete. Basta con verificar si la persona cubre efectivamente los requerimientos nutricionales o no.
- Existen demasiadas variaciones en los requerimientos nutricionales en función de los rasgos individuales, las condiciones climáticas, costumbres y los hábitos de trabajo. Incluso para personas que viven en una misma región geográfica los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer. Así, algunas personas han logrado sobrevivir con una alimentación muy escasa y hasta los estudios realizados muestran que hay un incremento acumulativo de la esperanza de vida a medida que los límites dietéticos descienden. Los llamados requerimientos nutricionales encierran arbitrariedad intrínseca que va mucho más allá de la heterogeneidad entre grupos y regiones⁶⁵.
- Los requerimientos nutricionales dependen de la elección de productos específicos. En esta elección influyen varios aspectos: hábitos alimenticios de las personas, la cultura,

⁶³ Esta situación puede ser cuestionable, pues en el caso de México sí se han dado movimientos sociales armados, particularmente en zonas de población muy pobre, donde la alimentación es muy escasa.

⁶⁴ Bertha Lerner Op. Cit. Página 146-147

⁶⁵ Consumir alimentos a la manera de los animales, sin cubiertos, sin platos, sin mesa y sin silla, o consumir alimentos para animales, son una de las formas más extremas de herir la dignidad humana, degradando al hombre a la categoría del animal, como lo han sabido los torturados de todas a las épocas. Satisfacer los requerimientos nutricionales del ser humano, no es condición suficiente. En la medida que alimentarse es para el hombre mucho más que nutrirse, la necesidad alimentaria se define con normas sociales y no sólo biológicas. Boltvinik. Pobreza y Distribución del Ingreso en México, Siglo XXI página 37.

los precios y la disponibilidad de bienes y servicios. Este método no toma en cuenta estos satisfactores ajenos al ingreso que intervienen en la elección de los satisfactores.

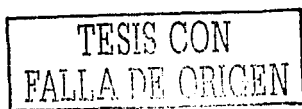
- Parte de supuestos que no son sólidos, como el que los hogares que cubren adecuadamente sus necesidades alimentarias, satisfacen al mismo tiempo los estándares mínimos de otras necesidades. O, que las necesidades no alimentarias se pueden calcular a partir de lo que la gente gasta en alimentación en relación con el gasto total.
- Las necesidades no alimentarias que considera este método son abstractas, se definen y se satisfacen sólo por el consumo privado, lo cual no es válido pues las necesidades no alimentarias se pueden satisfacer por el subsidio de los gobiernos, lo que permite suponer que las decisiones del gasto se toman de acuerdo al sistema institucional.

A pesar de sus limitaciones este método no es totalmente descartable, pues la nutrición ocupa un lugar central en la definición de la pobreza, particularmente en los países subdesarrollados. Tanto el método del ingreso como este en su variación alimentaria no toman en cuenta los subsidios del Estado que permiten satisfacer necesidades, el patrimonio acumulado, los préstamos y las deudas que influyen en la pobreza y nivel de vida de una familia. Ambos métodos son "útiles, legítimos aunque incompletos y por tanto no son totalmente convincentes."⁶⁶

3.5.3 Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI)

Surge a partir de las limitaciones del método del ingreso, mide la pobreza e identifica a los pobres, de manera directa a diferencia del método del ingreso que lo hace de manera indirecta a través del ingreso. Para este método la pobreza no está en función del ingreso, sino que se asocia a un estado en que una familia o un individuo tiene carencias y necesidades. Dichas necesidades o carencias se relacionan con lo necesario, que no se reduce a una sola carencia, como la desnutrición. Para este método el concepto de pobreza es absoluto y se define en "el

⁶⁶ Bertha Lerner Op. Cit. Página 148.



espacio de las características de los bienes y servicios (tipo dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.) se basa en el nivel de mínimo de satisfactores de las necesidades básicas.⁶⁷ Los indicadores que este método establece para medir a la pobreza son los siguientes:

- No tener una vivienda de mínima calidad
- Vivir en condiciones de hacinamiento
- No tener agua, servicios de drenaje
- Asistencia de los niños a la escuela.

Al contrario del método del ingreso, incluye servicios públicos como la educación, agua y drenaje como elementos que determinan el nivel de pobreza, el bienestar de un hogar o una familia. Estos bienes son finalmente subsidiados por el Estado y disminuyen pobreza y privaciones. De acuerdo con este método la pobreza no puede suscribirse como pretende el método del ingreso a lo que la gente consume en su hogar de manera privada, más bien hace referencia al consumo público. El MNBI considera las políticas sociales que el Estado instrumenta para mitigar la pobreza y mediatizar las contradicciones, pues con esta finalidad el Estado imparte servicios como agua, drenaje, educación. También incluye la inversión del Estado en recursos humanos, en el desarrollo de destrezas y habilidades. Toma en cuenta la asistencia de los niños a la escuela como indicador de pobreza o bienestar de una sociedad. Asimismo, considera el nivel de educación del jefe del hogar y lo asocia a la cantidad de personas que dependen de él como indicador de capacidad económica.

En oposición al método del ingreso, el MNBI no incorpora el ingreso ni las cuestiones que afectan directamente el status de la familia y que se expresan en dinero, tampoco el endeudamiento del hogar, o el patrimonio acumulado que puede ser producto de ingresos anteriores, rentas o posesión de bienes.

Otra característica de este método es que debido a que es más generalizado y amplio para medir la pobreza a partir de las necesidades, éstas pueden variar, mientras que para algunos estudios el hacinamiento es sinónimo de que tres personas habiten en el mismo cuarto, en otros

⁶⁷ Boltvinik Op Cit. página 56.

se considera como hacinamiento cuando son más de cuatro personas. Lo anterior muestra que no hay normas universales y legítimas o indicadores fijos para determinar el número de pobres, no existe todavía un consenso científico al respecto.

Las ventajas de este método (Bertha Lerner, 1996) son las siguientes:

- No se basa en supuestos sobre el comportamiento del consumo que pueden o no ser correctos. Más bien, considera el consumo real, la capacidad de satisfacer las necesidades básicas.
- Permite llegar a un diagnóstico de la magnitud que tienen distintas carencias en los hogares, y en una sociedad. Permite conocer las privaciones en vivienda, en servicios, educación. Con base en tal método se pueden elaborar mapas de pobreza con una disgregación geográfica muy detallada. También permite trazar con base en el cálculo de las necesidades básicas insatisfechas comparaciones nacionales, regionales y mundiales.

Por lo que respecta a las limitaciones señala las siguientes:

- El número de pobres identificados no es independiente del número de necesidades básicas seleccionadas.
- No logra dar una imagen global de la pobreza en una sociedad, en tanto que hace un diagnóstico para cada necesidad y aspira a obtener resultados a un nivel de desagregación geográfico muy detallado.
- Deja a cada hogar con muy poca libertad para la asignación de recursos
- Es un método incompleto porque toma en cuenta algunas necesidades que permiten elevar la calidad de vida, pero omite otras que son esenciales como alimentación, vestido, calzado y sólo considera de manera relativa la salud como determinante de pobreza y bienestar.
- Concede una jerarquía igual a todas las necesidades aunque no todas son igualmente importantes. Por ejemplo, tal vez la vivienda no tenga la misma importancia que la alimentación para la familia o el hogar, aún cuando la vivienda es una política que sirve como detonador de la economía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Tiene un sesgo antirrural, esto es existen problemas conceptuales implícitos en los indicadores de servicios en el medio rural. No llegan allí las carreteras de acueductos y alcantarillado. Además, por la información disponible en censos y encuestas, no se puede llegar a un cálculo del consumo o de las necesidades básicas insatisfechas en las áreas rurales. Además, según Boltvinik, se enfrenta a problemas de información en las áreas urbanas.

Julio Boltvinik⁶⁸ elabora una crítica a los dos métodos anteriormente señalados y afirma que el Método de la Línea de la pobreza procede como si la única fuente de bienestar fuese el ingreso corriente y el de Necesidades Básica Insatisfechas como si fuesen los derechos de acceso a servicios gratuitos y el patrimonio básico y en algunas aplicaciones, los conocimientos y habilidades. Ambos métodos, según el autor consideran parcialmente las fuentes de bienestar de los hogares y por lo tanto resultan inadecuados en su aplicación, ya que ninguno de los dos considera el tiempo disponible. El bienestar de los hogares depende de seis fuentes de bienestar⁶⁹:

1. El ingreso corriente
2. Los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados);
3. La propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado).
4. Los conocimientos y habilidades, entendidos no como medios de obtener ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer
5. El tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso y las labores domésticas; y
6. Los activos no básicos, que incluyen los ahorros y la capacidad de endeudamiento.

⁶⁸ Boltvinik Julio, y Enrique Hernández Laos Pobreza y Distribución del Ingreso en México. México, SXXI, 1999, página 18

⁶⁹ Boltvinik . Pobreza y Distribución en México..México, Siglo XXI, página. Op Cit. Página 18.

En general, y debido las desventajas que ofrece este método surge en los países latinoamericanos otro denominado Método Integral de la Pobreza, el cual se describe a continuación.

3.5.4 Método Integral de la Pobreza.-

Este método pretende contrarrestar las visiones parciales de los anteriores, incorporando tanto el de la Línea de la Pobreza como el de Necesidades Básicas Insatisfechas. Considera que la pobreza surge o se origina no sólo por ingresos insuficientes, sino además por necesidades básicas insatisfechas. Parte de los siguientes supuestos:

- Se requiere usar más de un criterio para definir la pobreza y describirla en vista de la falta de uniformidad de los estándares aceptados.
- Tanto el método del Ingreso como el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas no son métodos alternativos para medir la pobreza, sino complementarios. Este último identifica a aquellos, cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades, el del ingreso por su parte, trata de detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacer sus carencias.
- Es necesario vincular las políticas económicas y el ingreso con las políticas sociales .

A partir de la aplicación de este método, se considera que la pobreza depende⁷⁰:

1. Del ingreso corriente que permite pagar bienes y servicios y que es el sustento del consumo privado;
2. Del acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje, o similares, atención médica, educación, y presupone un ingreso adicional para recurrir a estos servicios;
3. De la propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico. Esto hace referencia al patrimonio que se requiere para el mantenimiento y reparación de los distintos bienes;

⁷⁰ Bertha Lerner OP. Cit. página 161

4. Del tiempo disponible para la educación, el descanso y el trabajo de hogar, o en este último caso, ingreso adicional para pagar los servicios;
5. Por último, del desahorro.

En síntesis, este método supone que la pobreza se puede medir por recursos deficientes, mercancías escasas, por un déficit en las capacidades que impide adquirir bienes y servicios. Establece distintos tipos de pobres: pobres con ingresos insuficientes y padecen al menos una necesidad básica insatisfecha (pobres crónicos); aquellos que no estando debajo de la línea de pobreza, por bajos ingresos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (pobres inerciales) y pobres que tienen ingresos insuficientes aunque no muestran ninguna necesidad básica insatisfecha (pobres recientes).

En los últimos años, este método se ha perfeccionado, pues ya no considera pobre a una familia por tener una sola necesidad insatisfecha, ahora construye índices para cada una de las necesidades y plantea compensaciones frente a las carencias parciales. Con este método refinado de Medición Integral de la Pobreza disminuye el número de pobres, se evalúa el peso de las carencias y se pondera la insatisfacción en una necesidad, frente a la insatisfacción en muchas necesidades.

Entre las desventajas más sobresalientes de este método se encuentran las siguientes: ha tenido poca aceptación a nivel internacional, poca difusión; aparece como un método muy complejo y poco práctico para evaluar y ponderar la pobreza, asimismo para poder difundir sus resultados a la opinión pública. Se exagera y se incrementa de tal manera que no genera confianza su aplicación. La pobreza aumenta, pues se considera pobres tanto a los que tienen una necesidad básica insatisfecha, como a los que poseen insatisfacción en muchas necesidades. Otra desventaja es que con este método la ubicación de la pobreza por zonas y países parece igual que cuando se emplean enfoques parciales. Además, no sirve para identificar grupos objetivos que requieren de tratamiento preferencial y focalizado en las políticas y programas socioeconómicos⁷¹. En cambio, proporciona una imagen más extrema y

⁷¹ Bertha Lerner Op. Cit. Página 165.

absoluta de la pobreza, y de las distintas carencias. Permite vislumbrar la importancia de combatir la pobreza e indigencia.

Finalmente, establece que los pobres no deben concebirse sólo en función de un ingreso insuficiente, sino de sus necesidades básicas insatisfechas. Es necesario medir y evaluar la pobreza de manera directa no sólo a partir de las necesidades insatisfechas, sino además a partir del poder adquisitivo y capacidades para adquirir bienes y servicios. Brinda una alternativa metodológica interesante frente a los dos métodos anteriores. En términos generales, la pobreza, sus causas y soluciones pueden estimarse de diferentes maneras. A continuación se presentan algunas consideraciones finales expuestas por Bertha Lerner en su artículo *la Medición de la Pobreza* (1996) con respecto a los métodos descritos anteriormente.

Por lo que respecta a las causas, el método del ingreso en sus dos modalidades considera que la desigualdad se debe a la distribución desigual del ingreso, o a la concentración de ingresos en ciertos sectores de la sociedad y propone una nueva redistribución del ingreso a través de distintas formas.

Por su parte, el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas considera que la pobreza se origina por la desigualdad en el consumo, en el acceso a los servicios públicos, propone una nueva política social encaminada a redistribuir los servicios públicos que permitan mitigar la pobreza. Por último, el Método Integral de la Pobreza atribuye la pobreza a la mala distribución del ingreso y a las deficiencias en los servicios públicos.

En cuanto a la medición de la pobreza cada uno ellos parte de definiciones y concepciones distintas. Así, para el Método de la línea de la Pobreza, los pobres son aquellos con ingreso deficiente por debajo de la línea de la pobreza. Para este mismo método en su variante alimentaria, los pobres son aquellos cuyo ingreso no es suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas. Para el MNBI, los pobres son aquellos que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos como vivienda, agua, drenaje o educación. Finalmente, para el MIP, los pobres se identifican porque sus ingresos son insuficientes y tienen escaso acceso a servicios públicos, en consecuencia, tienen muchas necesidades básicas insatisfechas.

No obstante lo anterior, los diferentes métodos poseen algunos elementos en común como el hecho de que todos centran su atención en las condiciones de privación, en las carencias de los individuos y no, en los sentimientos de privación, pese a que estos no siempre se pueden desvincular de los sentimientos. Otro elemento común entre los métodos es que dirigen su atención al universo de los pobres y no a los que no son pobres, es decir, visualizan a la pobreza como un fenómeno singular, distinto a la desigualdad. Cabe señalar que la desigualdad hace referencia a los pobres y su relación con los no pobres. Por otra parte, la desigualdad causa pobreza. En la actualidad existe todo un debate respecto a si la pobreza y la desigualdad deben tratarse como fenómenos separados, si la pobreza debe hacer referencia sólo a los pobres o también a los no pobres.

Una conclusión importante del estudio de los diferentes métodos, señala la autora, es que independientemente de sus orígenes, concepciones y teorías, cada uno de ellos establece diferentes valoraciones respecto a la magnitud de la pobreza. Dependiendo del método que se utilice son los resultados respecto al número de pobres, es decir existen variaciones amplias en los resultados. En América latina "según el Método Integral de la Pobreza que incluye a los pobres de ingreso y a los pobres por necesidades básicas insatisfechas en 1986 existían 248 millones de pobres en números redondos, según el Método de la Línea de Pobreza, prevalecían en el continente, para esa misma fecha, 175 millones de pobres, y según el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, que toma en cuenta carencias en el consumo público para 1986 existían 201 millones de pobres."⁷² Por su parte, Julio Boltvinik señala que no existe consenso sobre la magnitud de la pobreza en México. Esto se debe a las diferencias en los métodos para medirla y los agudos contrastes entre los umbrales utilizados⁷³.

Según Bertha Lerner, a pesar de las diferencias en los resultados en el número de pobres a partir de la utilización de los diferentes métodos, algunos autores afirman que aún cuando no han tenido unificación de criterios, si han servido para analizar diferentes fenómenos sociales en América Latina, como el grado de concentración del ingreso, la falta de servicios públicos

⁷² Bertha Lerner Op. Cit. Página 170.

⁷³ Araceli Damián y Julio Boltvinik. "Evolución y características de la Pobreza en México," Revista de Comercio Exterior. México, Vol. 53, Núm. 6 junio de 2003. Los umbrales están relacionados con el concepto absoluto relativo de pobreza adoptado, Julio Boltvinik clasificó los umbrales de pobreza utilizados en México como avaros y generosos; estos últimos son los que permitirían una vida digna al ser humano.

básicos, los niveles de educación y salud, entre otros. Lo cierto es que en América Latina ningún método es superior a otro, tampoco ninguno es cien por ciento efectivo, todos presentan ventajas y desventajas.

Cabe señalar que no existe aún en América Latina ningún método totalmente convincente y legítimo, por tanto, se requieren nuevos métodos para evaluar la pobreza, considerando nuevos criterios, aunque esto no significa eliminar los anteriores, tal vez se requiera considerar algunos y eliminar otros dependiendo de la región, la cultura, la ubicación, etc. En la actualidad, se requiere evaluar cuáles son las repercusiones de las políticas económicas y sociales en la pobreza, las repercusiones de la estrategia neoliberal en todos los rubros del desarrollo de un país o región y también, reconsiderar y evaluar de manera más precisa, los efectos de los programas de focalización en la pobreza.

Además de lo anterior, es urgente crear nuevos procedimientos científicos para recopilar datos e información en América Latina, sobre los efectos sociales que ha traído consigo la estrategia neoliberal y el impacto en los programas sociales, también es necesario homogeneizar los datos pues generalmente se emplean datos en coberturas geográficas distintas, unos toman en cuenta el parámetro nacional, otros lo que sucede en provincia o en varios distritos. También es común que una misma categoría de pobreza o bienestar, como el ingreso, se emplee con significados diversos, lo que hace menos confiable la medición. Esta heterogeneidad de la información hace más difícil las evaluaciones nacionales, las comparaciones de la pobreza en el continente y de éste en relación con el contexto mundial.

Se requiere un esfuerzo común para mejorar los métodos de medición y el seguimiento de la pobreza, por su parte, los organismos internacionales deben mejorar sus mecanismos de recopilación de datos y de evaluación de resultados con la ayuda de organizaciones no gubernamentales. Los expertos nacionales, regionales y mundiales deben discutir los indicadores sociales más legítimos para medir la pobreza, ponerse de acuerdo en la manera de recopilar la información y en la manera de utilizarla.

3.6 Diagnóstico general sobre la pobreza en México

A pesar de los innumerables métodos de medición de la pobreza que existen, y con los elementos anteriormente analizados, se puede afirmar que el fenómeno de la pobreza se ha convertido en un problema central de los países latinoamericanos. "Cerca de 200 millones de personas, es decir, casi el 45% de la población, viven por debajo de la línea de la pobreza, sin contar con los recursos para satisfacer sus necesidades básicas."⁷⁴ México no ha sido la excepción, con el proceso de reestructuración económica se generaron problemas de marginación y pobreza extrema que se han tratado de atender con diferentes programas y estrategias sociales, obteniendo como resultado un aumento considerable del número de pobres. De acuerdo al Método del Ingreso o Línea de la Pobreza, la pobreza es resultado de la distribución desigual del Ingreso que en el caso de América Latina es resultado de la insuficiencia en la dinámica del desarrollo latinoamericano, de su naturaleza concentradora, excluyente y de que predominan bajos niveles de vida

A principios de los ochenta el modelo desarrollo económico basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, llegó a su fin. Las graves crisis económicas registradas en 1976 y 1982 evidenciaron la incapacidad del modelo para continuar con el crecimiento económico. Cualquier acción que se llevaba a cabo para atender los reclamos sociales y combatir las condiciones de pobreza que persistían en el país generaba déficits financieros.

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 perdida"⁷⁵ de América Latina:

⁷⁴ Kliksberg, Bernardo. "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza" *Revista de Gestión y Política Pública*, Vol. I No. 1, julio-diciembre de 1992, página. 33.

⁷⁵ 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>.

CUADRO 3.6**EL CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA**

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

FUENTE: The Worl 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. ⁷⁶

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" confirmaron 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.⁷⁷

El proyecto neoliberal⁷⁸ 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 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"⁷⁹.

⁷⁶ Rojkind Isaac Tesis de Maestría "Propuesta de un nuevo modelo para mejorar la distribución del ingreso y erradicar la pobreza extrema". Caso Práctico. México, 2002, UNAM.

⁷⁷ CEPAL, "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta", LC/ L.533, 31 de mayo de 1990, p. 59.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pp. XVII

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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"⁸⁰

No obstante, los esfuerzos por lograr crecimientos económicos "vigorosos y sostenidos", la inadecuada instrumentación del modelo neoliberal ha propiciado un empobrecimiento de gran parte 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"⁸¹, donde señala que la crisis de los ochenta anuló el acelerado crecimiento económico que el país registró durante el auge petrolero.

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."⁸²

⁸⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pp XIII

⁸¹ Hernández Laos, Enrique "La Pobreza en México", 1992.

⁸² Ibid, pp 409

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 los excesos 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 pobreza⁸³.

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"⁸⁴.

Como se puede observar con el neoliberalismo, el binomio modernidad y mercado tampoco ha producido los resultados esperados en materia de desarrollo, sigue habiendo crecimiento económico pero la pobreza y la marginación no ceden. "El nuevo contexto nacional ha generado movilidad, inseguridad y transformaciones de los factores que inciden en la pobreza; han aparecido elementos étnicos, raciales, culturales, de género, ideológicos, religiosos y políticos que la generan y la refuerzan, "antes y más allá de los mecanismos del mercado con los que ambos fenómenos se han asociado clásicamente."⁸⁵ 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

⁸³ Banco Mundial, *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty, Progress and Change*, Washington, 1993, y Félix Vélez (comp), op. cit.

⁸⁴ Solís, Leopoldo. *El Efecto Social de la crisis Económica*, en Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís (comps), *México en busca de una nueva estrategia de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp.50

⁸⁵ Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio Op cit. Página 300



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.

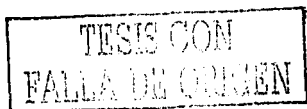
El deterioro social llegó a tales niveles que en 1999 la población marginada buscó por cualquier medio allegarse de recursos y alimentos, tal fue el caso de los incidentes presentados en los estados de Nuevo León y Tamaulipas donde se asaltaron trenes que transportaban productos de consumo básico (maíz, 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.

3.6.1 Indicadores de Pobreza

La medición de la pobreza permite conocer de manera precisa la magnitud del problema "pues en cada ejercicio de medición no sólo se presenta un registro mecánico de pobres, sino que hay un diagnóstico y juicio de lo que es la pobreza, una distinción entre lo importante y trivial en la pobreza, una identificación de un grupo de personas bajo la categoría de pobres, en un contexto social, lo que proporciona imagen global de la pobreza.⁸⁶"

En la actualidad la pobreza se ha vuelto cada vez más compleja, lo que dificulta encontrar soluciones que permitan reducir sus niveles. "Las estimaciones de pobreza varían de acuerdo con las metodologías aplicadas para medirla. Ello dificulta la deliberación pública y, por ende el diseño e instrumentación de políticas sociales con amplio respaldo político y ciudadano". No obstante, existen algunos indicadores que permiten determinar la situación social del país, lo

⁸⁶ Bertha Lerner América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Pagina 127



anterior se observa a través de diversos indicadores temáticos clasificados por su fuente de origen en tres categorías⁸⁷:

3.6.2 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 posición⁸⁸.
- 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 a⁸⁹:
 - 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 Argelia (10%) muestran mejor cobertura.

⁸⁷ Tomados de Isaac Rojkind O. "Propuesta de un nuevo modelo para mejorar la distribución de ingreso y erradicar la pobreza extrema". Tesis de Maestría, México, UNAM, 2002.

⁸⁸ Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid España, 2000, página 160.

⁸⁹ *Ibidem*.

- 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.

3.6.3 Consejo Nacional de Población y Vivienda del año 2000⁹⁰:

- Las entidades de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz e Hidalgo son las que registran los niveles de marginación más altos.
- En la década de los noventa aumentó de 1,153 a 1,292 el número de municipios marginados.
- 30 millones de mexicanos viven en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes.
- De los 2,443 municipios en el país, 386 registran niveles de marginación muy alta, 906 alta, 486 media, 417 baja y 247 muy baja.

Resultados Preliminares del Censo General de Educación y Vivienda del 2000

- La población del país se concentra en dos estados: Distrito Federal y México, las cuales absorben el 22.3% del total.

⁹⁰ La Población de México en el nuevo siglo, Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), julio del 2001.

- 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.

3.6.4 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3.7

CONCENTRACIÓN DEL INGRESO 1998-2000

DECIL	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. "México tiene una desproporcionada concentración del ingreso en el 10% más rico de la población. En su interesante comparación internacional, Miguel Székely recalculó el índice de GINI para México (1994) amputando el decil más rico. Con este resultado la desigualdad del país se reduce considerablemente, llegando a ser incluso menor que la de Estados Unidos. Nuestro problema no está sólo en la pobreza extrema, sino fundamentalmente en la riqueza excesiva"⁹¹.

⁹¹ Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio. *Ibidem*. Página 308.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3.8
COEFICIENTE DE GINI⁹²

ANO	COEFICIENTE DE GINI
1963 ^{1-J}	0.523
1968 ^{1-J}	0.498
1977 ^{1-J}	0.496
1984 ^{2-J}	0.429
1992 ^{2-J}	0.475
1994 ^{2-J}	0.477
1996 ^{2-J}	0.456
1998 ^{2-J}	N.D
2000 ^{3-J}	0.503

FUENTES:

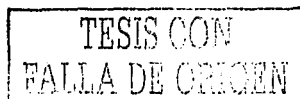
1. Cifras publicadas en México 2030 nuevo siglo, nuevo país "La Sociedad Mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia. FCE, 2000, página 305. México Social, Banamex.
2. Publicado en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2000 (ENIGH) del INEGI
3. ND No disponible

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, sin embargo, la mayoría de las fuentes consultadas coinciden en que la pobreza extrema ha venido incrementándose de manera significativa.

En la actualidad en el debate de la medición de la pobreza en América Latina se desarrolla como una discusión de los métodos para medirla, donde ninguno de ellos es superior a los otros sin embargo, se descartan unos a otros. "Por tanto en el debate de la medición de la pobreza subyace no sólo un debate académico que procura decir cual⁹³ método es pertinente científicamente. Un debate político subyace en toda esta discusión metodológica. Así, aquellos estudiosos de lo social que emplean distintos métodos para medir la pobreza, discuten que tan

⁹² El coeficiente de GINI es un indicador que muestra la relación entre el ingreso per cápita y la distribución de ingreso. Es una medida de concentración del ingreso, se ubica entre cero (0) y uno (1), se dice que cuando hay una mayor concentración del ingreso el valor se acerca más a uno y cuando ésta es menor se acerca al cero.

⁹³ Bertha Lerner Op. Cit. Página 132.



grande es la pobreza en el continente y hasta señalan que en las mediciones aparentemente neutrales de pobreza subyacen intereses políticos que pretenden exagerar o subestimar la magnitud del fenómeno, sobre todo, en un momento de crisis y transición, en el curso de una década perdida, que provocó empobrecimiento entre los Latinoamericanos⁹⁴.

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.

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. A continuación se puede observar un cuadro que presenta la evolución de la pobreza en los últimos años:

CUADRO 3.9
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA 1984 - 2000

AÑO	MILLONES DE PERSONAS	% DE POBLACION
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

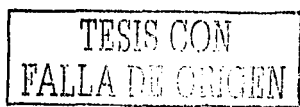
⁹⁴ Bertha Lerner Op Cit. página 132.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los indicadores anteriores permiten tener una visión respecto a la situación social del país, así como de su ubicación en el contexto mundial. En este contexto, cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del Presidente Fox, señala que 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 consolidarán 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. "Ello obliga a la sociedad mexicana a que convoque a una discusión profunda, con representación de los distintos actores sociales de fin de siglo, respecto al país que desea alcanzar en el futuro y en el que se considere la definición de una política social pluralista e incluyente, sustentada en la tolerancia, la libertad, la solidaridad y la justicia. Sólo mediante una discusión abierta y franca con la participación de todos, niños, jóvenes, ancianos, mujeres, indígenas, obreros, comerciantes, empresarios, campesinos, sectores populares, medios y ricos, personas del centro, norte y sur del país, católicos, protestantes y de otras religiones, será posible arribar a consensos y construir nuevas bases que recuperando nuestra historia, nos permitan constituirnos como una nación integrada y con un proyecto compartido al nuevo siglo"⁹⁵.

⁹⁵ Clara Jusidman. La Política Social en Estados Unidos. México, editorial Porrúa, 1996, página 13.



CONCLUSIONES

Como se señaló en el presente capítulo existen diferentes teorías respecto al término pobreza y las causas que la originan. Derivado del análisis de la información presentada en este capítulo se puede afirmar que 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 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.

Si bien es cierto que la información presentada en el presente capítulo proporciona una visión de la situación social que impera en el país, también lo es que esta no es la única, pues en realidad aún no existe un diagnóstico real de la pobreza en México. Existen diferentes fuentes de información que proponen diversas metodologías para medir y analizar la pobreza, situación que dificulta la elaboración de diagnósticos y estrategias para atenderla.

Un problema para determinar el número de pobres en el país es que en la actualidad la información estadística que se genera no satisface las necesidades de los diseñadores de políticas y programas sociales debido a la gran disparidad que se presenta en las cifras y en los criterios y métodos para obtenerlas.

Por otra parte, se presentan serias dificultades para acceder a la información, ya que no está a disposición del público en general, en muchas ocasiones depende del nivel jerárquico que se tenga para estar en posibilidad de acceder a ella, o bien de contar una buena cantidad de recursos financieros porque las bases de datos del INEGI son muy caras, por tanto no cualquier persona puede consultarlas. A esta situación se debe agregar la negativa tanto de las instituciones como de las personas de compartirla.

Se requiere invertir en sistemas de información coherentes que permitan sustentar el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas en materia de bienestar social y atención de la pobreza. De igual forma, es necesario reforzar los sistemas de información oficiales y dar mayor seriedad y objetividad a la utilización de los datos, ya que existen grandes disparidades



en la información. Por ejemplo⁹⁶ según la Cámara de Diputados existen 26 millones de pobres, para el Banco Mundial son 34 millones, la Presidencia contabiliza 40 millones y para el investigador Julio Boltvinik existen 73 millones de pobres.

La existencia de una sola metodología para evaluar la pobreza en México permitiría elaborar y publicar informes sobre la incidencia e intensidad de la pobreza, asimismo también sería posible evaluar los efectos de las políticas y estrategias instrumentadas para combatirla.

Por otra parte, es importante mencionar que en el país existe todo un aparato burocrático encargado de elaborar los planes de desarrollo, diseñar las estrategias de política social, así como de ejecutar las acciones, sin embargo aún no se proporcionan respuestas a los siguientes cuestionamientos: porqué en el Índice de Desarrollo Humano México ocupa el lugar 55 de 174, y países como Trinidad y Tobago, Uruguay, Costa Rica, entre otros se encuentran en mejor posición; porqué siguen existiendo deficiencias en la prestación de servicios de salud o elevados índices de desnutrición; porqué si existe una buena planeación en la década de los noventa el número de municipios marginados aumentó. Todos estos indicadores reflejan incoherencias en las estadísticas existentes respecto al número de pobres.

A lo largo del presente capítulo, se describen las acciones que actualmente lleva a cabo por el estado mexicano para atender las causas y efectos de la pobreza extrema. Sin embargo, es preciso acotar que la solución 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 otro lado, es común la discusión respecto a que los problemas de la pobreza se resuelven únicamente destinando mayores recursos a la atención de la misma, sin embargo, en muchas ocasiones las diferentes instancias no siempre cuentan con la capacidad administrativa y de respuesta, adecuada a la problemática actual; o bien sus procesos de gestión no son los adecuados, o se requiere modificarlos.

Finalmente, es importante destacar que el municipio como célula principal de la organización social, dotada de autoridad, metodología y personalidad para gestionar y resolver los intereses

⁹⁶ "Dime a quien consultas y te diré cuántos pobres tienes" Artículo derivado del Simposio "Pobreza: metodologías y conceptos" organizado por la Secretaría de Desarrollo Social. Periódico Reforma

locales, requiere fortalecer su capacidad administrativa y de gestión, así como de la profesionalización de sus autoridades y personal para convertirlos en gerentes sociales con capacidades no sólo para identificar la problemática municipal sino para proporcionar soluciones específicas. En este sentido, en los últimos años se ha hecho énfasis en la incorporación de mecanismos que mejoren la actuación de las instituciones encargadas de instrumentar y ejecutar las estrategias de desarrollo social. Por tal motivo, sería conveniente analizar la posibilidad de incorporar dichas tecnologías la práctica de la administración pública actual, ello con el propósito no sólo de mejorar su capacidad de respuesta, sino además de recobrar la credibilidad por parte de la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

4.1 Consideraciones teóricas de la política social

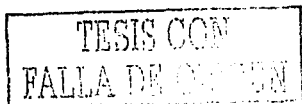
El tema de las políticas sociales, particularmente aquellas destinadas a los grupos más pobres de la población en los últimos años, se ha convertido en el centro de atención de muchos expertos en las cuestiones sociales. Los cambios producidos en la organización y estructura del Estado han propiciado modificaciones en el diseño e instrumentación y ejecución de las políticas sociales en todo el mundo, generando diversos puntos de vista e intensos debates alrededor de los mismos¹.

Al respecto, Martha Scheingart señala que en América Latina existen dos grandes tendencias en el estudio de la pobreza; la que podría ubicarse dentro de la "Ingeniería social", y la de la tendencia socioestructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, dentro de ella se encuentran la medición de la pobreza. Esta orientación tiende a aislar a la pobreza de la estructura social más amplia a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social. Lo anterior, le da al concepto un carácter normativo, y de condición social que requiere mejoras de los grupos implicados.

La segunda orientación, en cambio se interesa por las instituciones sociales y por los procesos a través de los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual se ubica en el contexto de la sociedad global. En este sentido, desde el punto de vista de las ciencias sociales, se debe analizar la distribución del ingreso o del bienestar, tomando en cuenta las diferentes situaciones dentro de la estructura social.

En América Latina la discusión acerca de la pobreza y la medición de la misma inició aproximadamente hace 15 años en el contexto de una fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, a partir del desarrollo de las políticas de ajuste (para reducir los gastos y

¹ En América Latina se producen dos amplias corrientes: la que remite al disfrute de ciertos elementos de bienestar como un derecho universal garantizado por el Estado, y la que pone el acento en las virtudes de asignación del mercado y destaca la responsabilidad individual en el logro del bienestar. Ver Sara Hordon "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México." En Políticas sociales para los pobres.....página 49.



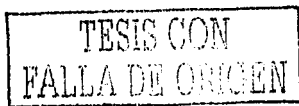
equilibrar las finanzas públicas), y también de la gran influencia de las ideas y políticas neoliberales. Las últimas tres décadas se han visto influenciadas por dos procesos de cambio superpuestos, que determinan las tendencias básicas de la sociedad latinoamericana. " Por un lado, una mutación del orden político, de apertura y de transición a la democracia; por otro, la gran mudanza económica, inscrita en el proceso globalizador y orientada desde dentro por una estrategia de liberalización y privatización, de mercado, pero todavía dentro de una sociedad "Estado-centrónica" en sus impulsos y reacciones, en sus dinámicas y desempeños. La forma como estos dos procesos confluyen en tiempo y en espacio propicia el debilitamiento de identidades básicas y de la forma de hacer y entender la política. Se debilitan las visiones establecidas de solidaridad, equidad y bienestar, del papel y peso de las clases sociales y sus organizaciones, de la empresa, de los patrones y los sindicatos y de la industrialización como base del progreso.²"

En la década de los cincuenta y sesenta existió una gran producción y discusión por parte de intelectuales latinoamericanos, de teorías como la dependencia, la modernización y la marginalidad; mientras que en los años 80's, las respuestas se orientaron más hacia la medición de la pobreza y la discusión sobre políticas de asistencia a los pobres bajo una fuerte influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. "En América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios segmentos de la población, el interés por medirla y atenderla es reciente. El aumento del desempleo, la expansión del sector informal de la economía, el descenso de los ingresos reales de los trabajadores ha tenido un impacto dramático en el aumento de la pobreza, sobre todo de la urbana, que ha sido la que más ha aumentado en los últimos años"³.

Pero además de lo anterior, el entorno de la globalización en que se encuentran inmersos los países de este final de Siglo implica un reto para todos los países del Continente, ya que la economía Internacional magnifica los riesgos tanto de los individuos y los hogares como de los productores. " Atenuar la desigualdad y reducir la pobreza en América Latina adquiere una dimensión urgente en vista de la globalización. La pobreza, que presenta magnitudes de por sí muy considerables respecto a otras

² Rolando Cordera Campos y Enrique González Tiburcio. Op. Cit. Página 285.

³ Martha Eschteingart Políticas Sociales para los Pobres en América Latina. México, editorial Porrúa, 1999, página 339.



regiones del mundo en desarrollo, y la desigualdad en el ingreso, que es en América Latina mucho mayor que en todas las otras regiones, marcan una desventaja inicial para competir en el entorno global."⁴

Con respecto a los indicadores de pobreza, es importante señalar que existen mediciones de pobreza, pero éstas no se realizan con los mismos criterios por lo cual resulta difícil realizar comparaciones estrictas. Como bien se ha señalado en el capítulo anterior, el método de la línea de la pobreza (LP) que parte de la consideración de una canasta básica de satisfactores esenciales y de los ingresos necesarios para acceder a la misma.

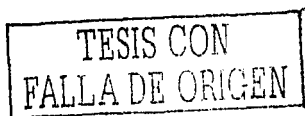
El NBI, toma en cuenta el acceso de las familias a vivienda mínima aceptable, así como acceso a servicios básicos de educación y salud. "Por ejemplo en México, no existen series de Índices de Pobreza por NBI, pero según el Método de Línea de la Pobreza la proporción de pobres ha bajado en 72.6% del total de la población en 1968 a 48.5% en 1981, aumentando en los años ochenta hasta alcanzar la cifra de 66% del total en 1992 (pasando por 58.5% en 1984 y 64% en 1989) según Boltvinik"⁵ Como se puede observar, la evolución de la pobreza ha sido distinta según el método que se aplique, ya que plantean diferentes formas de percibir este fenómeno. No obstante, aunque se considera un tema de moda la medición de la pobreza no es un tema sin importancia.

En los países de nuestra región existen algunos rasgos comunes en el desarrollo de políticas sociales: existe un modelo de política social y económica que parte de una visión atomística de la sociedad, en la que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza a través del cual se enfatizan las políticas sociales focalizadas con los pobres y grupos más vulnerables, siguiendo una ética, básicamente de compasión con un uso marginal y transitorio de los subsidios, para lograr la gobernabilidad que permita la aplicación de reformas a favor del mercado. (Martha Eschteingart 1999).

Otro aspecto común es el llamado "Estado de Bienestar" donde la mayoría de los países latinoamericanos que han priorizado la igualdad social y la justicia redistributiva basada en la

⁴ Alberto Díaz Cayeros. "Viabilidad Política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada." En La Políticas sociales de México página 39.

⁵ Martha Eschteingart. Op. Cit. página 339.



solidaridad colectiva, mediante la intervención del Estado a través de una política social integrada marginada de la política económica. " Las políticas sociales están determinadas, por un lado, por los problemas sociales que dan lugar, desde el punto de vista estructural y coyuntural, a una demanda de servicios y beneficios sociales, por otra parte, están constreñidas por la estructura y el funcionamiento del sector público, en particular por sus mecanismos de financiamiento, cuyas restricciones, perpetuadas por largas crisis económicas, se van volviendo estructurales."⁶

En contraste con lo anterior, "los diseñadores de políticas han tenido visiones cambiantes de la misma, que han dependido de diversas lecturas en torno a las funciones y responsabilidades del Estado frente a la sociedad. Entre un Estado interventor, corporativo y comprometido con los pobres rurales y un Estado cuyo compromiso parece estar limitado a garantizar la supervivencia de aquellos, se han desarrollado programas de atención que han transitado de objetivos de cobertura universalista y participativa a aquellos de focalización extrema."⁷

En términos generales, el proceso de construcción, expansión y consolidación de los programas de seguridad social, salud, educación y vivienda y fuertes cambios, se ubica en los años ochenta y principios de los noventa con excepción de Chile, donde los cambios se produjeron violentamente en 1973 a partir del golpe de Estado: si bien durante las décadas de desarrollo de las políticas sociales universales predomina en general una concepción tutelar del Estado, a través de lo cual éste tiene como función garantizar los derechos sociales de la población, y en ese marco, la política social tiene un papel complementario de la política económica, los cambios posteriores apuntan a la instauración de un modelo distinto de desarrollo económico y social, de base neoliberal, donde la focalización reemplaza a la idea central de programas universales.

"Precisamente los programas de focalización de la pobreza surgen como modelo de estas nuevas políticas sociales que se tornan necesarias en el marco de la estrategia neoliberal. Estos programas que también se conocen como fondos de inversión social cumplen con los requisitos de las nuevas políticas que se requieren en la coyuntura actual y marcan un contraste con las

⁶ Laura Tavares Solares. "Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano" en las Políticas Sociales para los pobres en América Latina de Martha Escheingart. Página 14.

⁷ Gerardo Torres Salcido "El Diseño y la gestión de las políticas alimentarias en el campo mexicano." En las Políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, Diseño y Gestión página 533.

viejas políticas. Tal parece que tales programas fueran ideados por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, como el Banco Mundial y el FMI y los gobiernos de la región los aplican tratando de rectificar los errores de las políticas del pasado."⁸

Es importante destacar que la mayoría de los países de América Latina existe un gran número de limitaciones para la construcción de los sistemas de políticas sociales derivadas del predominio del Estado Benefactor, sobre todo en lo que se refiere a la aplicación fragmentada y estratificada de las políticas y al manejo demasiado centralizado de las mismas. "En México, Colombia y algunos países centroamericanos, los programas para los pobres son concebidos y financiados, en general por el Gobierno Federal, pero además tienen una importancia no despreciable en su operación, tanto las instituciones como las organizaciones sociales locales."⁹ Sin embargo, no han existido evaluaciones serias que permitan realizar acciones que ataquen los diferentes aspectos relacionados con la pobreza de ciertos grupos sociales.

Para finalizar este apartado se puede afirmar que en la focalización (característica de los países latinoamericanos) de los programas sociales, se ha demostrado que existen grandes dificultades para que los programas lleguen efectivamente a la población objetivo, debido a que en la práctica se presentan dificultades para determinar los ingresos familiares reales, sobre todo, en las ciudades de altos niveles de informalidad; a lo costoso de los sistemas de información y detección, así como el análisis periódico de la población objetivo y los parámetros utilizados para definir a las familias que deben ser incluidas o no dentro del programa; a que existen problemas implícitos en la focalización geográfica, ya que ésta margina de los programas a las familias de escasos recursos que no habitan en colonias definidas como pobres; y por último a que existen sesgos de tipo político, producto de las relaciones clientelísticas, sobre todo, entre el partido político en el poder y la población pobre. "Estas clientelas, a cambio de los beneficios sociales que reciben sirven como apoyo al gobierno en su conjunto o de ciertas fracciones burocráticas. También los programas de focalización dan lugar a una lucha política entre instancias burocráticas para obtener los recursos"¹⁰. Lo anterior propicia grandes debates entorno a la eficiencia de los programas focalizados.

⁸ Bertha Lerner Op Cit. página 94.

⁹ Op .Cit. 436

¹⁰ Bertha Lerner Op. Cit. página 96.

Mas aún, "cuando la sociedad percibe que la ayuda es destinada a unos pocos pierde rápidamente sustento político. Así por ejemplo, aquellos que están en una situación cercana a la línea de la pobreza no encuentran razones suficientes para pagar impuestos que financien programas que están destinados a los que están por debajo de la línea de la pobreza. Por el contrario, cuanto más universal, cuanto más extendido es el beneficio, más consenso hay para mantenerlo, que todos la reciban da mayor garantía de continuidad y calidad de los servicios."¹¹

La cobertura de los programas ha sido bastante limitada entre los diferentes programas. Lo anterior debido a que se producen acciones de discrecionalidad o falta de transparencia en la selección de los beneficiarios y la distribución de los recursos. Adicionalmente, no existe una claridad en la participación de la comunidad beneficiaria organizada si será con dinero o con trabajo, para poder acceder a un bien o servicio y tiene poca participación en la toma de decisiones. En México aunque existen diferentes programas sociales, éstos no son del conocimiento general, existe poca difusión respecto al funcionamiento y los beneficios que otorgan. Es importante mencionar que cada dependencia tiene a su cargo diferentes programas sociales.

Por otra parte, la descentralización no garantiza una mejor gestión de las políticas públicas, tal y como se ha promovido en toda la región, sólo si cubren ciertos requisitos, como eliminar rigideces en los procedimientos administrativos, un financiamiento adecuado, problemas en la participación de los actores sociales, etc. Estas experiencias proveen elementos importantes para poder entender bajo que circunstancias la descentralización puede constituir un mecanismo que realmente permita superar muchos de los problemas observados a través de una gestión centralizada.

¹¹ Laura Golbert. "Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales en Argentina"; en Los Desafíos de la Política Social en América Latina. María Cristina Cacciomali, Catalina Banko y Anita Kon (compiladoras) Facultad de Ciencias Económicas y Sociales/UCV .Universidad Central de Venezuela, 2002. página 48.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2 Instrumentos de planeación de política social

Derivado de la problemática social existente en los últimos años, 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 sociales.¹² De esta forma, "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"¹³apoyándose de los siguientes instrumentos:

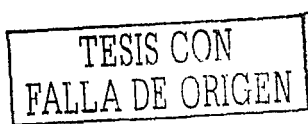
4.2.1 La Ley de Planeación

Los cambios e innovaciones administrativas implantados en el aparato estatal y que en estricto sentido buscan su reconversión o reforma estructural, se orientan también en lo externo hacia la adopción de modelos de planeación, que en su sentido más amplio permitan el despliegue de acciones estatales hacia las diversas regiones del país. De este modo surge la Ley de Planeación como esquema normativo global en materia 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 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.

¹² Cfr. Guerrero Orozco "Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública" 1995 página 37.

¹³ Uvalle. Las Transformaciones del Estado... Página 39.



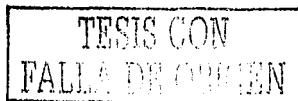
Asimismo, dicho instrumento jurídico confiere al Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales; para este propósito, las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán planear y conducir 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.

4.2.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

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.

Cabe señalar que a diferencia de los anteriores, el PND 2001-2006 presenta una visión a futuro en el cual se establecen las políticas social, económica, interior y exterior que normarán la acción del Gobierno Federal hasta el año 2025, así como los objetivos y estrategias de las mismas. Dicho Plan se elaboró en la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad, y Orden y Respeto, en las cuales se delinearón las estrategias a seguir para alcanzar los objetivos planteados en cada una de ellas.

El área de Desarrollo Social y Humano plantea de manera general los objetivos, estrategias y lineamientos a seguir para alcanzar "mejores niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, aumentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el



capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental”¹⁴. Por su parte, el área de crecimiento con calidad se orientará a la conducción de la economía nacional, mediante la promoción un desarrollo incluyente, un desarrollo regional equilibrado y la creación de condiciones para generar un desarrollo sustentable. En el área de orden y respeto se establecerán las estrategias y lineamientos para defender la soberanía y seguridad nacionales, para que las relaciones políticas se dentro de un marco de gobernabilidad, así como para abatir la corrupción, gobernar con transparencia y garantizar la seguridad pública y la procuración de justicia.¹⁵

4.2.2.1 Los programas y acciones sectoriales

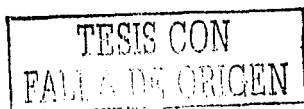
La estrategia propuesta por el PND contempla entre sus principales acciones la implantación de una serie de programas sectoriales, regionales e Institucionales y especiales que permitan contribuir al logro de los objetivos de la política social, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Planeación.

De acuerdo el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2004. Anexo 2¹⁶, los Programas Sectoriales, especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo de que se trate. Por su parte, los Programas Regionales se refieren a las regiones del país que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el PND. En estos Programas las Dependencias y Entidades determinan aquellas acciones que realizarán para apoyar el desarrollo de alguna región y pueden participar dos o más Dependencias. Los programas Especiales consideran las prioridades de desarrollo de un sector o un determinado grupo poblacional del país, también participan dos o más Dependencias.

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2001. Poder Ejecutivo Federal. Introducción, Página 5

¹⁵ Ibidem página 6.

¹⁶ Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2004. Anexo 2.



4.2.2.1.1 Programa Nacional de Desarrollo Social Superación de la Pobreza: una tarea contigo 2001-2006.

Conforme a lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 16, 22, 23, 28 y 29 de la Ley de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Social presenta el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 Superación de la Pobreza: una tarea contigo, en el cual se establecen "los objetivos, los ejes rectores, las estrategias, las líneas de acción y las metas concretas que determinarán las acciones del Gobierno Federal en la política social para superar la pobreza".¹⁷

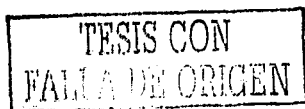
Cabe señalar que al igual que el anterior Programa de Superación de la Pobreza 1995-2000 de Ernesto Zedillo, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 Superación de la Pobreza: una tarea contigo, promueve una política de desarrollo social y humano que no este subordinada a la política económica y su coyuntura, sino que se convierta en una política de estado que preserve los derechos sociales de la población sin distinción de edad, sexo, etnia o clase social plantea una estrategia con responsabilidades compartidas y una política social subsidiaria y no asistencialista basada en las siguientes vertientes¹⁸:

1. Oportunidad
2. Capacidad
3. Seguridad
4. Patrimonio
5. Equidad

Oportunidades.- Se pretende que exista la posibilidad de acceder por igual a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio para ello.

Capacidad.- parte del supuesto del aprovechamiento de las habilidades para que las personas tengan la posibilidad de elegir diferentes opciones de vida. De acuerdo con el Plan para

¹⁷ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Introducción.



alcanzar todas sus capacidades, un ser humano debe satisfacer un conjunto de necesidades básicas: una nutrición adecuada, gozar de buena salud, tener una vivienda digna, tener la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura y tener acceso a la educación básica, entre otras.

Seguridad.- Se refiere a la posibilidad de que todos los mexicanos tengan acceso a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias que atenten contra su desarrollo humano y social; en particular, podrán contar con protección contra fenómenos cambiantes que puedan afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio. Además se pretende ofrecer la seguridad de respuesta de las instituciones que garantiza que el Gobierno Federal tendrá la capacidad de atender a la población junto con una red social integral y flexible. De acuerdo con el Plan esta Red Social debe construir soluciones específicas para las complejas causas y consecuencias de la pobreza.

Patrimonio.- En esta vertiente se pretende reducir la necesidad la elevada vulnerabilidad de los hogares en pobreza, que se refleja en la falta de una vivienda digna, en la ausencia de certeza jurídica de la propiedad de los activos, así como en escaso acceso a los mecanismos existentes de ahorro.

Equidad.- En esta vertiente se pretende reducir las brechas entre la población, y a la vez el otorgamiento de un trato de igualdad para poder tener una vivienda digna. Este concepto se refiere a que toda la población sin ningún tipo de distinción tenga un trato igual ante la ley y las mismas oportunidades de desarrollarse. Se pretende superar la pobreza extrema considerando las diferencias de cada persona, familia, grupo de población y comunidad.

En términos generales se propone considerar a la política social como centro de la estrategia de desarrollo, para lo cual se propone la coordinación de un conjunto de políticas públicas con objetivos claros e instrumentos complementarios de una red social integral. Entendida esta última como la incorporación de los diversos sectores de la sociedad en la superación de la

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: una tarea contigo.

pobreza, tales como el Gobierno Federal, los gobiernos locales, la comunidad, las familias, diversas organizaciones de la sociedad, el sector privado y la comunidad académica.

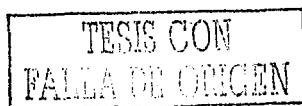
En síntesis "las acciones de política social no pueden concebirse como responsabilidad exclusiva de una sola institución o monopolio del quehacer gubernamental. La magnitud de la tarea rebasa los alcances de la acción del gobierno y de la sociedad por separado. La complejidad del fenómeno de la pobreza implica que el problema sólo puede ser resuelto con la sinergia de iniciativas provenientes de toda la sociedad"¹⁹.

Para ello el Programa se integra por cuatro capítulos fundamentales, en el denominado ¿dónde estamos? se hace un diagnóstico respecto a la situación social que enfrenta el país, se analizan elementos básicos como educación, salud, nutrición, vivienda, oportunidades de ingreso e infraestructura. Asimismo, se presenta la situación de grupos específicos de la población como mujeres, población indígena, personas con alguna discapacidad y adultos mayores, así como las áreas geográficas donde habitan. En el capítulo titulado ¿Qué queremos?, se presenta una visión de largo plazo del desarrollo social y los objetivos a alcanzar. Además se establecen los ejes rectores que guían el programa, que no son más que los principios que encauzan las estrategias propuesta y representan el camino a seguir para alcanzar los objetivos de la política social.

Es importante destacar que a diferencia del anterior Programa de Superación de Pobreza 1995-2000 diseñado durante la administración de Ernesto Zedillo, en el capítulo dos del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, se establece una visión de largo plazo de la política de desarrollo social, se establece un lapso de 25 años para alcanzar los cuatro objetivos planteados en materia de desarrollo social. Dichos objetivos son los siguientes²⁰:

1. Reducir las pobreza extrema
2. Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables
3. Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza
4. Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario

¹⁹ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la Pobreza: una tarea contigo. Introducción.



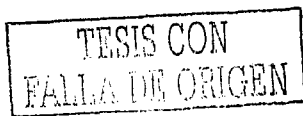
Para el logro de los objetivos anteriormente planteados, se definen los siguientes ejes rectores de la política social²¹:

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.- Se refiere a que toda acción y estrategia que se lleve a cabo debe estar sustentada en un enfoque de protección y promoción de los derechos humanos.
2. **Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.**- Se debe reconocer que el fenómeno de la pobreza es "multidimensional, con causas, manifestaciones y consecuencias complejas de naturaleza muy diversa que rebasan lo estrictamente material."²² Es por ello que la superación de la pobreza no se logra con el crecimiento de la economía, se requiere un crecimiento económico sostenido y estable para alcanzar mejores niveles de vida. Lo anterior propiciará la generación de oportunidades efectivas de empleo y mejores ingresos. Sin embargo el crecimiento económico no garantiza la inclusión de la mayoría de la población a sus beneficios, en ocasiones aunque el entorno presente oportunidades, la población no siempre las puede aprovechar debido a la falta de capacidades, insumos y/o activos; o bien no existen los mecanismos para su representación y expresión. En este contexto, según el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, debido a que la pobreza es resultado no sólo de factores económicos y sociales que interactúan y se refuerzan, las estrategias para superar esta condición deben basarse en políticas integrales y congruentes, sostenibles en el largo plazo.
3. Formular una política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad
4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno

²⁰ Ibidem. Capítulo 2.

²¹ Ibidem. Capítulo 2

²² Programa Nacional de Desarrollo Social. Capítulo 2.



5. Generar una política social con, de, y para los pobres
6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social
7. Proteger a las familias en condición de pobreza
8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión
9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género
10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural
11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres
13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión.

En el tercer capítulo se describen las estrategias y líneas de acción que implementará el Gobierno Federal para lograr los objetivos del programa, así como las metas para evaluar el desempeño gubernamental en diferentes etapas del proceso. De esta forma establece entre otras, las siguientes estrategias²³:

- Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación
- Impulsar el desarrollo de las capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Promover oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza
- Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza.
- Apoyar el desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza
- Responder a los retos que enfrentan las mujeres en condición vulnerable y las familias pobres.
- Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas

Destaca en este capítulo tres, la incorporación de la atención de las microrregiones del país, para ello se propone una estrategia con un enfoque territorial a fin de fomentar la concepción

²³ Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.

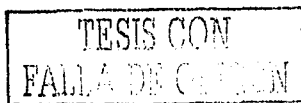
de espacios comunes para focalizar y concentrar acciones y recursos en las microrregiones que registran mayores grados de marginación. Se pretende impulsar la coordinación y promoción para poner en marcha proyectos que vinculen a las localidades dispersas y aisladas mediante la ampliación de redes de comunicación y transporte de las microrregiones. "Cabe señalar las microrregiones de muy alta marginación se concentran en 17 estados de la república, con una población de 5.5 millones de personas"²⁴. Para el periodo 2001-2006, PND instrumentado por la administración de Vicente Fox, se plantean entre otras, las siguientes metas²⁵:

- Igualar los componentes del índice de marginación (excluyendo el porcentaje de población en localidades menores de 5,000 habitantes) de los municipios ubicados en las microrregiones de muy alta marginación a la media del año 2000 de las correspondientes entidades federativas.
- Establecer en cada microrregión de muy alta marginación un Centro Estratégico Comunitario.
- Promover 60 convenios de colaboración ente municipios para el desarrollo.
- Establecer el Sistema de Información de Acciones en las microrregiones de muy alta marginación.
- Integrar un padrón único de hogares participantes en programas y proyectos sociales en las microrregiones de muy alta marginación y actualizarlo periódicamente.

En el cuarto capítulo se presenta la forma de evaluar de manera permanente las políticas públicas orientadas al bienestar social. La medición de los resultados y los avances, así como la permanente evaluación y seguimiento de las acciones emprendidas y de los impactos logrados permitirá una mayor transparencia y objetividad de la acción pública. De esta forma el Plan plantea una serie de indicadores de superación de la pobreza y la marginación con el propósito de evaluar las acciones instrumentadas y su impacto en el desarrollo social.

²⁴ Programa Nacional de Desarrollo Social 2002-2001. Superación de la Pobreza: una tarea contigo. Capítulo III ¿Cómo lo vamos a hacer.

²⁵ Plan Nacional de Desarrollo Social: una tarea



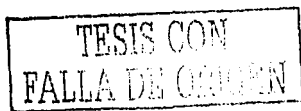
Finalmente, en un anexo se presentan las herramientas utilizadas para elaborar este plan, destacan por sus resultados las consultas con la población, las universidades, el sector privado, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil, ya que se incorporaron opiniones e inquietudes manifestadas por la sociedad.

Esta es en términos generales una descripción del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, al respecto se debe destacar que aún cuando presenta algunas innovaciones con respecto al anterior Programa de Superación de la Pobreza (1995-2000); también registra algunas carencias en el apartado del diagnóstico de la pobreza en México. Destaca por su importancia, el hecho de que el Programa no presenta ninguna cifra respecto al número de pobres que existen en el país, más aún, se ha hecho del conocimiento público la ausencia de un acuerdo respecto a la metodología para medir la pobreza.

Por lo anterior, cabe hacer el siguiente cuestionamiento, sobre que bases se presenta el Programa, si todavía no existen los mecanismos idóneos para medir la pobreza.? La respuesta a este cuestionamiento es la siguiente: "la pobreza es una realidad neurálgica para cualquier sociedad, no constituye un juicio de valor. Preocuparse por la medición de la pobreza implica evaluar las penurias de las personas, los estándares de privación o de necesidades. Sin embargo, el hecho de que el debate en torno a la medición de la pobreza sea reciente no resta interés. Más bien indica una nueva dirección que la investigación de la pobreza asume más propia de los tiempos modernos un afán de conocer mejor, con precisión mayor la evolución de tal fenómeno para combatirlo mejor²⁶."

Por otra parte, se debe reconocer la participación de académicos e Instituciones prestigiadas para su elaboración; sin embargo, también se debe destacar en el Programa se incorporan los criterios de marginación del año 2000 que utiliza el CONAPO, situación que genera innumerables confusiones, pues como se sabe marginación y pobreza son conceptos diferentes y al parecer en este país se utilizan indistintamente.

²⁶ Bertha Lerner Op. Cit. Página 130.



Otro elemento que puede ser cuestionable en el Programa Nacional de Desarrollo Social Superación de la Pobreza: una tarea Contigo es la incorporación de la focalización de la atención en las microrregiones seleccionadas. Se parte del supuesto de que las zonas más afectadas por la pobreza son las zonas rurales, por lo que no se presentan estrategias concretas para abatir la pobreza urbana.

Finalmente, de acuerdo con Julio Boltvinik, también se debe mencionar que la redacción del documento no supera las expectativas creadas por las declaraciones del Gabinete de Vicente Fox, particularmente, de la Secretaría de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota.

Hasta aquí se han descrito de manera general los instrumentos de planeación de la política de desarrollo social en nuestro país, a continuación se describirán los instrumentos a través de los cuales se ejecuta la política social diseñada en tanto en el PND 2001-2006, como en el de Superación de la Pobreza: una tarea contigo.

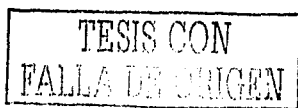
4.3 Instrumentos de Ejecución de la Política Social

4.3.1 El Ramo 26 instrumento fundamental de política social

Uno de los principales instrumentos de política social del Gobierno Federal en los últimos años ha sido el Ramo 26 por contener los principales programas de atención a la pobreza. Como se podrá observar en el siguiente apartado, dicho ha ramo ha tenido diferentes denominaciones, sin embargo, a pesar de ello su propósito principal no ha cambiado; ahora transformado en Ramo 20.- Desarrollo Social el cual contiene los principales programas de para atender a la población que vive en condiciones de pobreza extrema.

4.3.1.1 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 fundamentales²⁷:

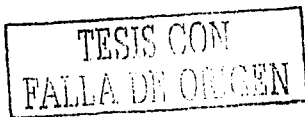
1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades.
2. Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.
3. Corresponsabilidad
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

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

²⁷ Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, página 1.



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:²⁸

1. Fondo de Solidaridad Municipal.
2. Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional.
3. Fondo de Atención a Grupos Sociales.
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"²⁹.

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

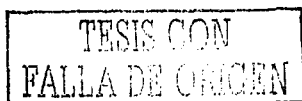
Los recursos destinados al Fondo de Desarrollo Social Municipal representaban el 65% del presupuesto total del Ramo y se distribuyeron entre las entidades federativas por primera vez mediante la aplicación de una fórmula elaborada con criterios metodológicos que consideraban las necesidades básicas insatisfechas. 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 recursos³⁰.

Partiendo de una metodología similar, los estados diseñaron una fórmula para distribuir entre los municipios los recursos canalizados al Fondo de Desarrollo Social Municipal,

²⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación 1995. Diario Oficial de la Federación.

²⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación 1996. Diario Oficial de la Federación.

³⁰ Ibid.



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 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 fondos³¹:

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).

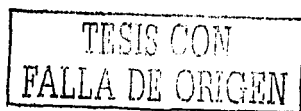
Adicionalmente, se realizaron adecuaciones a la fórmula de distribución de los recursos para garantizar mayor transparencia y equidad en su asignación, intensificándose los esfuerzos de coordinación institucional y fortaleciendo con ello los *Consejos de Desarrollo Municipal* como instancias de planeación, 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,³² 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".

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

³¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 1997. Diario Oficial de la Federación.

³² Presupuesto de Egresos de la Federación 1998. Diario Oficial de la Federación 30 de enero de 1998.



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:

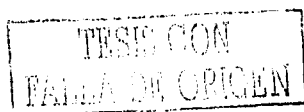
1. Programas para la creación de empleos
2. Programas para la atención de grupos sociales prioritarios
3. Programas de atención complementaria y asistencias técnica

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.³³"

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.

³³ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, Discurso pronunciado por el Titular Lic. Esteban Moctezuma Barragán.



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 Estado³⁴. 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 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 sí³⁵:

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,

³⁴ Cfr. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.

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

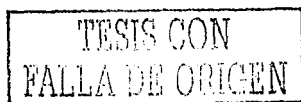
Lo cual se justifica según dichas autoridades por la necesidad de dar respuesta a la estrategia renovada de superación de la pobreza, por lo que se consideró necesario establecer una serie de cambios al esquema operativo y normativo del Ramo 26 para el año 2000, de tal forma que se aseguraba con ello 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.

4.3.2 El Nuevo Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social

Como parte de estos procesos de descentralización de recursos del Ramo 26 iniciados en 1998, para el año 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, cuyo principal objetivo era atender a la población en pobreza extrema a través de subsidios para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias³⁶.

³⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación 1999. Diario Oficial de la Federación.



Para el ejercicio del 2003, dicho Ramo 20 incorpora los programas de atención a la pobreza con una nueva visión del desarrollo y cuyos objetivos primordiales son: mejorar los niveles de educación y de bienestar, aumentar la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva y fortalecer la cohesión y el capital sociales, así como lograr un desarrollo social y humano, mediante acciones que promuevan el desarrollo integral de las personas, la generación de ingresos, empleos y el desarrollo local y regional.³⁷

La mayor parte de los recursos de estos programas se asigna a las regiones que por sus condiciones de rezago y marginación se definen como Microrregiones, identificadas con base en indicadores de pobreza, las cuales se publican el Diario Oficial de la Federación³⁸.

Es la Secretaría de Desarrollo Social la responsable de emitir las Reglas de Operación de estos programas, conforme lo establece el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, dicha secretaría establece los mecanismos de supervisión, de seguimiento y evaluación periódica sobre la utilización de los recursos asignados, así como respecto de los beneficios económicos y sociales que se generen con el ejercicio de las asignaciones de los programas.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación³⁹, los recursos de los Fondos de Desarrollo Social correspondientes al Ramo 20, serán ejercidos en su totalidad a través de los Convenios de Coordinación (antes Convenio de Desarrollo Social), el cual como instrumento jurídico establecerá la planeación de las acciones que se ejecuten en materia de superación de la pobreza. 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 los programas que a continuación se describen:

Actualmente, en el 2003 los programas de desarrollo social bajo la responsabilidad de la SEDESOL son los siguientes:

³⁶ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000. Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1999, página 26.

³⁷ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 2002, página 186.

³⁸ Acuerdo que tiene por objeto establecer las Microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación." Diario Oficial de la Federación 31 de enero de 2002, página 30

- Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda (Vivah)
- Programa de Identidad Jurídica
- Programa Hábitat
- Programa de Incentivos estatales
- Programa de Atención al Desarrollo Local (Microrregiones)
- Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas
- Programa de Opciones Productivas
- Programa de Atención Jornaleros Agrícolas
- Programa de Jóvenes por México
- Programa de Iniciativa Ciudadana 3x1
- Programa de Empleo Temporal.

4.3.2.1 Los Programas de Desarrollo Social y Humano.-

PROGRAMA HABITAT

Este programa está orientado a dar atención a la población que habita en zonas urbano-marginadas, con él se pretende contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables. Lleva a cabo acciones complementarias entre las entidades federativas y municipios (o delegaciones en el caso del D.F) con recursos propios y con los del Ramo 33, mediante la participación de las comunidades en su propio desarrollo. Dichas acciones se realizan a partir de distintas modalidades:

Superación de la Pobreza Urbana: Se pretende ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial residente en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas.

Mujeres Jefas de Familia: Orientado a apoyar a las mujeres (o grupos de mujeres) integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial, residentes en barrios y zonas

³⁹ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del 2002, página 168-169.

urbano-marginadas seleccionadas, mediante acciones que promueven el desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva.

Mejoramiento de Barrios: Busca desarrollar o mejorar la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas para integrarlas a la ciudad.

Reserva de Suelo: Apoya a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles en la adquisición de suelo para el asentamiento de los hogares que se encuentren en situación de pobreza patrimonial.

Ordenamiento del Territorio: Contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población residente en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas frente a las amenazas de origen natural o socio-natural.

PROGRAMA DE AHORRO Y SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA

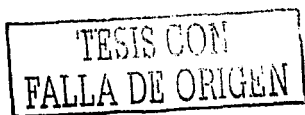
El objetivo de este programa consiste en ofrecer a la población la oportunidad de acceder a una vivienda propia que tenga los servicios básicos, con el fin de mejorar su calidad de vida; para lograrlo se aplica un subsidio federal como detonador de la participación corresponsable de los sectores público, privado y social. Se orienta básicamente a hogares en situación de pobreza extrema y con ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos.

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL

El Programa se dirige a la población rural en pobreza extrema mayor de 16 años, pueden ser productores rurales, jornaleros con y sin tierra, y hombres y mujeres que habiten las áreas rurales⁴⁰. Se caracteriza por:

- Complementar de manera transitoria las fuentes de empleo en las zonas marginadas.
- Amortiguar las fluctuaciones en el ingreso de las familias.

⁴⁰ Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal del 2003." Diario Oficial de la Federación, miércoles 16 de abril de 2003.



- Generar oportunidades de empleo para la mano de obra no calificada, mediante la promoción de acciones en materia de: proyectos productivos, desarrollo comunitario y formación de capital familiar

Se dirige a apoyar obras y/o acciones de infraestructura productiva, comunitaria y social básica en localidades marginadas del medio rural. Se apoyan proyectos para infraestructura productiva; capital familiar y comunitaria

PROGRAMA DE OPCIONES PRODUCTIVAS (ANTES CRÉDITO A LA PALABRA)

Este programa tiene como principal propósito consolidar en un solo programa diferentes modalidades de apoyo a la población que se encuentra en situación de pobreza, para que pueda desarrollar proyectos productivos y oportunidades de autoempleo que les permitan incrementar sus ingresos y acceder a esquemas de ahorro y crédito. De acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación del Programa⁴¹, se dijo a apoyar hombres, mujeres, unidades familiares y grupos sociales en pobreza que deseen obtener apoyos a la palabra, diversificar su producción, obtener un crédito social para consolidar proyectos por operación, desarrollar proyectos productivos y obtener capacitación y asistencia técnica en procesos productivos y organizacionales y se caracteriza por:

- Impulsar proyectos que permitan activar la economía local y fortalecer los niveles de ingreso de los habitantes en zonas marginadas.
- Fomentar la cultura de ahorro y crédito.
- Contribuir a su integración al Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular.

Se basa en brindar recursos para generar autoempleo y/o fomentar su patrimonio productivo y/o capital de trabajo, a través de las siguientes modalidades:⁴²

Apoyos a la Palabra: Recursos a productores agrícolas para incentivar y/o diversificar la actividad económica en zonas temporeras de baja productividad y/o alta siniestralidad.

⁴¹ Acuerdo por el que emiten y publican las Reglas de Operación del Programas de Opciones Productivas" Diario Oficial de la Federación 11 de marzo del 2003.

⁴² Op. Cit. Páginas 10-11

Primer Paso Productivo: Atención de personas, unidades familiares o grupos sociales interesados en el desarrollo de proyectos productivos y de autoempleo.

Acompañamiento y Formación Empresarial.- Apoyos destinados a personas, unidades familiares o grupos sociales constituidos con proyectos productivos en su fase inicial o en operación.

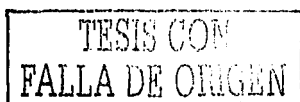
Para acceder a los beneficios de este programa se requiere:

- Ser mayor de edad, sin distinción de sexo;
- No tener más de 20 hectáreas de temporal;
- Productores que participaron en el Programa de Crédito a la Palabra, haber devuelto el apoyo recibido con anterioridad; y,
- Manifiestar su conformidad, mediante carta compromiso, para recuperar los apoyos.
- Personas, unidades familiares o grupos sociales interesados en desarrollar un proyecto productivo, mayores de edad, sin distinción de sexo;
- Acreditar a un representante social;
- Manifiestar mediante carta compromiso y bajo protesta de decir verdad su conformidad para recuperar los apoyos otorgados y aportar como mínimo el 10% del proyecto, ya sea en dinero o en especie;
- En el caso de productores que participaron en el Programa de Crédito a la Palabra, haber devuelto el apoyo recibido con anterioridad;
- Ser una persona, unidad familiar o grupo social, conformado por mayores de edad, con proyectos productivos nuevos o en operación, que hayan sido apoyados con recursos de otros programas sociales y cuya situación sea regular conforme a las disposiciones de las Reglas de Operación.

PROGRAMA DE ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS

El Programa centra su atención en la población jornalera agrícola (migrantes y locales), en pobreza extrema cuyo jefe de familia es asalariado en actividades agrícolas o cuando el monto básico del ingreso familiar provenga de esta fuente⁴³. Se caracteriza por:

⁴³ Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas” Diario Oficial de la Federación 5 de marzo del 2003. página 42.



- Promover, impulsar y coordinar la participación de diversas instancias públicas y privadas en la atención de la problemática de la población jornalera agrícola.
- Promover e impulsar la participación corresponsable de los productores agrícolas en la realización de programas, proyectos y acciones que mejoren sustancialmente las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas.
- Coordinar el desarrollo de programas, proyectos y acciones que favorezcan el desarrollo de capacidades y oportunidades, arraigo de la población jornalera en sus comunidades de origen y el mejoramiento de las condiciones generales de migración y de trabajo.

Se atiende a la población jornalera que presente, entre otras, las siguientes características⁴⁴:

- De atracción, con presencia significativa de población jornalera migrante y locales;
- De expulsión, con presencia numerosa de jornaleros que emigran hacia campos agrícolas;
- Que por sus condiciones de vida se ubiquen en zonas de pobreza y cuenten con servicios básicos con mínima salubridad;
- que sean propuestos y validados como beneficiarios a través de las asambleas generales comunitarias, comités de jornaleros o en su caso, comisiones de trabajo.
- Vivienda y saneamiento ambiental; agua potable; salud y seguridad social; alimentación y abasto; educación, cultura y recreación; empleo, capacitación y productividad; procuración de justicia; tránsito migratorio y apoyo a contingencias.

PROGRAMA JÓVENES POR MÉXICO

Este programa está orientado a la atención de grupos vulnerables, población damnificada ante desastres, comunidades rurales, localidades y colonias urbanas en marginación, las cuales de acuerdo a los criterios que establezca la SEDESOL, serán atendidas a través de la colaboración

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación 5 de marzo del 2003.



de jóvenes estudiantes o pasantes de instituciones educativas de nivel medio superior o superior, con un mínimo de 50% y 60% de los créditos cubiertos, respectivamente⁴⁵.

Este programa se destina principalmente a apoyar proyectos que mejoren las condiciones de vida de grupos vulnerables; apoyar y fomentar la prestación del servicio social de residencia en microrregiones y propiciar la vinculación interinstitucional en materia de: alfabetización, capacitación, identidad jurídica, atención a zonas de desastre e investigación.

PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL (MICRORREGIONES)

Las Reglas de Operación de los Programas de los Programas para el Desarrollo Local⁴⁶ establecen que serán sujetos de atención del Programa los habitantes de las Microrregiones de alta y muy alta marginación, así como de las comunidades indígenas pobres del país, con base en los criterios definidos por la Secretaría de Desarrollo Social. De acuerdo con dicho ordenamiento, este programa desarrolla entre otras las siguientes funciones:

- Desarrollo de diagnósticos situacionales que permitan contar con información sobre las necesidades y potencialidades de las microrregiones.
- Consolidar Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), a través de acciones graduales entre las que destacan: accesibilidad, infraestructura básica, salud y educación, mercado de abasto y acopio, centros comunitarios de aprendizaje, piso firme, telefonía y proyectos productivos.
- Fomentar la concurrencia de acciones y recursos de otras dependencias federales y los otros órdenes de gobierno, sector social, privado e instituciones académicas, que permitan potenciar los resultados, garantizar la no duplicidad de acciones.

El principal requisito para recibir los beneficios de este programa es que la localidad a beneficiar esté ubicada en las Microrregiones y forme parte del paquete de acciones graduales definidas

⁴⁵ Reglas de Operación del Programa Jóvenes por México. Diario Oficial de la Federación 5 de marzo del 2003, página 53.

⁴⁶ Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación de los Programas para el Desarrollo Local (Microrregiones)* Diario Oficial de la Federación 5 de marzo de 2003.

por la instancia de Planeación denominada Consejo Microregional, para efecto de consolidación de los Centros Estratégicos Comunitarios.

PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES

Este programa atiende a aquellas personas que habitan en zonas urbanas y/o rurales en pobreza extrema, en donde se realicen proyectos estatales de combate a la pobreza acordes a los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 "Superación de la Pobreza: una tarea Contigo"(PNDS). Entre las principales funciones que realiza se encuentran las siguientes:

- Apoyar complementariamente, proyectos ya iniciados por los gobiernos estatales.
- Dar acompañamiento a los proyectos locales de alto impacto social.
- Apoyar proyectos de infraestructura y productivos.

Los criterios de elegibilidad de los proyectos son los siguientes⁴⁷:

- Proyectos que se encuentren integrados en el Programa Estatal de Superación de la Pobreza o instrumento similar y que guarden congruencia con el PNDS 2001-2006
- Que contengan la participación financiera de los Gobiernos Federal y Estatal.
- En el caso de los proyectos de obra de infraestructura, el Gobierno del Estado deberá contar con los estudios previos, que garanticen su operación y mantenimiento a futuro.
- Proyectos en operación que a partir de la iniciativa estatal fomenten la productividad y generen alternativas de ocupación e ingreso permanente para los habitantes de las áreas rurales y urbanas en pobreza extrema.
- Consolidación de proyectos ejecutivos en materia de servicios e infraestructura básica inter e intramunicipales, que no han sido concluidos y que por sus características

⁴⁷ Reglas de operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano.

demuestren un gran impacto social, y que forman parte de la estrategia estatal de superación de la pobreza.

DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Este programa tiene como principal propósito apoyar a la población indígena en localidades con un 40 por ciento o más de habitantes con esta característica, otorgando atención prioritaria a las entidades con mayor concentración de población indígena. Se caracteriza por generar proyectos de infraestructura y productivos que dinamicen economías locales y regionales, y la conservación de sus recursos naturales. De igual forma, apoya proyectos productivos vinculados a los proyectos de vida de dichas comunidades y busca fortalecer la participación de las comunidades y organización indígenas en su desarrollo.

Los recursos de este programa se dividen en: 90% para proyectos integrales de infraestructura y un 10% para proyectos productivos.

PROGRAMA DE IDENTIDAD JURIDICA

Este programa beneficia a personas que habitan en zonas rurales en pobreza extrema que no cuenten con recursos para la atención y resolución de los asuntos relacionados con la identidad y seguridad jurídica en las entidades federativas, tales como:

- Proporcionar información y asesoría en materia jurídica a la población en pobreza extrema que así lo requiera.
- Informar a la población sobre los documentos que les permitan ejercer sus derechos ciudadanos.
- Instrumentar operativos de identidad jurídica en los Centros Estratégicos Comunitarios establecidos en las microrregiones.

Podrán acceder a los beneficios de este Programa las personas que:

- Vivan en las zonas de influencia de un Centro Estratégico Comunitario.
- Perciban ingresos familiares no superiores a 3.5 salarios mínimos y que requieran:
- Acreditar jurídicamente su identidad y/o estado civil o el de sus familiares.
- Acreditar la propiedad de sus bienes patrimoniales.
- Documentación para ejercer derechos ciudadanos.

Entre los trámites que se obtienen a través del programa de identidad jurídica se encuentran: actas de nacimiento, de reconocimiento de hijos, de tutela, de matrimonio, de divorcio administrativo, de defunción; Clave Única de Registro Poblacional (CURP); certificado de estudios, testimonios de bienes inmuebles, de bienes muebles de apropiación de los animales; testamentos, entre otros.

PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1

Este programa tiene como principal objetivo apoyar a personas que habitan en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios que determine la SEDESOL, que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes o ciudadanos aportantes, según se establece en las Reglas de Operación⁴⁸.

Se caracteriza por impulsar iniciativas ciudadanas que mejoren las condiciones socioeconómicas en las localidades seleccionadas; promover la participación activa y autogestiva de los miembros de las comunidades a beneficiar y fomentar los lazos de identidad hacia sus comunidades de origen.

Para poder recibir los beneficios de este programa, se requiere:

- Responder a iniciativas de las organizaciones ciudadanas y de migrantes, y contar con el consenso de las comunidades y de los tres órdenes de gobierno;
- Contar con participación financiera, a partes iguales, de las organizaciones ciudadanas o de migrantes, de la Federación, de la entidad federativa, y de los municipios correspondientes; y
- Contribuir a resolver carencias en materia de infraestructura básica de servicios y/o generen fuentes de ocupación e ingreso para la población.

⁴⁸ Reglas de Operación del Programa Inicitiva Ciudadana 3x1" Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo del 2003, página 63.

Los tipos de proyectos viables de ser apoyados son los siguientes:

- Saneamiento ambiental, salud, educación y actividades de tipo cultural;
- Proyectos sociales-productivos; mejoramiento y creación de infraestructura social básica y de servicios tales como la construcción, rehabilitación y conservación de caminos rurales;
- Rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado, mejoramiento urbano, electrificación de poblados y rehabilitación de módulos deportivos y de recreación, entre otros;

Los proyectos serán financiados de acuerdo a la siguiente mezcla: el 25% corresponderá a la federación, el 25% a las organizaciones de migrantes o ciudadanos y el 50% restante a los gobiernos estatales y municipales

Es importante destacar que aunque este programa es relativamente nuevo, puede tener alcances muy importantes, si consideramos que buena parte de la población mexicana trabaja en los Estados Unidos, y por lo general en sus visitas a México, manifiesta mucho interés por mejorar sus comunidades de origen. El éxito del programa dependerá de la no politización del mismo, y de la forma de conducir la participación y organización tanto de los beneficiarios como de los aportantes.

Estos son en términos generales los programas de atención a la pobreza que actualmente operan en el país, a continuación se presenta una evaluación de los mismos, desde el punto de vista su principal característica, la focalización de acciones y recursos.

4.3.3 Evaluación General de los Programas de Desarrollo Social

Hoy en día existe toda una discusión en torno al estrategia de desarrollo desde la perspectiva de la política social, el combate a la pobreza y la desigualdad. En América Latina, particularmente, existe un serio cuestionamiento al nuevo esquema neoliberal de desarrollo, en sentido de si realmente el modelo de crecimiento permitirá generar empleos, obtener ingresos y

garantizar a la población la satisfacción de sus necesidades básicas como la nutrición, salud, educación, vivienda y seguridad social?.

Para contrarrestar estos efectos, en América Latina se han instrumentado políticas dirigidas especialmente a los pobres, donde existe una mayor participación de los mismos en la resolución y atención de sus demandas. Existe además, el interés por desarrollar políticas más sistemáticas y menos circunstanciales, que busquen conservar la estabilidad y gobernabilidad de la región. Al respecto se debe recordar, la gran discusión entorno al Pronasol, que si bien es cierto fue un programa que representó en su momento, una nueva modalidad de política social debido a la gran participación que generó entre la población pobre, también lo es que fue un programa diseñado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari quien llegó al poder mediante una de las elecciones más cuestionadas en nuestro país, por lo que era necesario legitimar su presencia, situación que logró a partir de la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad (pronasol).

En este contexto, surgen los programas de focalización de la pobreza, conocidos también como fondos de inversión social y que marcan aparentemente un contraste con los programas anteriores, al localizar de manera más precisa grupos de población que viven en condiciones de pobreza. Sin embargo, dichos programas aún no son de total aceptación debido a que son producto de recomendaciones de instancias externas como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Institucional. Lo anterior, genera desconfianza debido a que se tiene la percepción de éstos pueden tener efectos perjudiciales para la economía de la región.

En México, la mayoría de los programas de atención a la pobreza poseen la característica de ser focalizados tal como se pudo observar en la descripción anterior de los Programas de Desarrollo Social y Humano, los cuales se destinan a la población que habita en Microrregiones, definidas así por integrar grupos de población cuyas características geográficas, climáticas o culturales, impiden o dificultan el acceso a los servicios sociales básicos, por lo que son consideradas como áreas prioritarias de atención. Sin embargo, "limitar la cobertura de los programas sociales estrictamente a los estratos pobres se guía formalmente por el deseo de definir con precisión la población objetivo, pero en realidad puede corresponder a una opción, sobre todo, financiera. Los beneficios que llegaran a otros estratos son considerados como excepcionales y como

filtraciones. De una excesiva preocupación por la población objetivo pueden surgir efectos no deseados y perversos, al seleccionar estrecha y reduccionistamente a los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza, de la misma manera que el objetivo cultural de la focalización tiende a reducirse a la cura de manifestaciones palpables y dañinas de la pobreza, desdeñando los programas preventivos, de efectos más profundos.⁴⁹

No obstante, se ha venido promoviendo el diseño de una política social basada en programas focalizados, creando grandes expectativas en el sentido de que son el instrumento ideal para el combate a la pobreza. Según Bertha Lerner, también se creó la expectativa de que los programas de focalización iban a ser un medio para construir una democracia directa en la que los pobres empezarían combatiendo la pobreza para después erigirse en dueños y portavoces de proyectos sociales y económicos más vastos. La realidad es que los que participan en tales programas se interesan en resolver problemas inmediatos, y no llegan a desarrollar una conciencia democrática social o política. Más que una democracia se crean nuevas clientelas políticas entorno a grupos gobernantes, clientelas que apoyan a los gobiernos en retribución de los beneficios sociales.

En este sentido, un cuestionamiento a la política social basada en programas de focalización, residiría no en el hecho de que estos surjan como correctivos a los programas anteriores, o como recomendaciones expresas de Organismos Internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, el cuestionamiento estaría en función de las grandes expectativas que generan los medios de comunicación gubernamentales al considerarlos como los "mecanismos idóneos para vencer la pobreza estructural y restituir el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos."⁵⁰

Según la CEPAL los programas no pueden ni deben pretender sustituir a una política social integral en materia social. "El diseño en materia de política social es un asunto complejo y no es un ejercicio intelectual sino una tarea consenso entre los diferentes tipos de productos y de

⁴⁹ Enrique Contreras Suárez "Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza." En Las Políticas Sociales de México al fin del Milenio. Descentralización, diseño y gestión. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores), México, Editorial Porrúa, página 503.

⁵⁰ Bertha Lerner Op. Cit. página 98.

uso colectivo, sus respectivas formas de producción y consumo, sus correspondientes conflictos de interés"⁵¹.

Se debe destacar que además de los programas focalizados, para impulsar el desarrollo social existen otros recursos como las políticas distributivas clásicas que pueden ser un mecanismo para aliviar la pobreza directamente, como es el caso de la reforma agraria o políticas distributivas como una reforma fiscal que pueden ayudar indirectamente a lo social, al dotar al Estado de más recursos para invertir en ese renglón. Para los próximos años, el reto será que "el rediseño de la política social en México será un proceso en aumento de prueba y error. Mas que una gran visión sobre una cura milagrosa de la pobreza y la desigualdad, tendremos que diseñar, ejecutar y evaluar programas concretos cuyo éxito dependerá de la manera en como lograr hacer una mezcla óptima entre viabilidad política, factibilidad fiscal y apego a objetivos sociales auténticos."⁵²

Entre los principales cuestionamientos a los programas de atención a la pobreza actuales destacan los siguientes:

- ✓ Los recursos destinados a los programas sociales han disminuido en términos reales, lo que impide ampliar sus coberturas, mejorar la calidad y el monto de los apoyos. "Ella se ha conseguido en algunos sectores como la electrificación para el uso de hogares, la educación básica y la atención primaria a la salud. Sin embargo, la calidad de los mismos ha sido mucho menor para los sectores más pobres, indios y para los que sufren de mayores costos de transacción, quienes son los que más la necesitarían."⁵³
- ✓ Persisten metodologías inapropiadas para seleccionar a los beneficiarios, lo que desvirtúa a la población objetivo de los programas y los convierte en mecanismos de exclusión.
- ✓ Persiste la falta de oportunidad en la entrega de los recursos, se requiere analizar los procesos de autorización para contar oportunamente con los recursos.

⁵¹ Enrique Contreras Suárez "Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza" página 497

⁵² Alberto Díaz Cayeros. Viabilidad de la Política de focalización de las Políticas Sociales: una perspectiva comparada. En "Las políticas sociales de México al Fin del Milenio.... Op. Cit, página 54.

- ✓ La capacitación técnica de los beneficiarios para cumplir con la normatividad es ineficiente. Se requiere revisar y corregir las Reglas de Operación en materia de definición de objetivos, líneas de acción y responsables de su operación. Adicionalmente, es importante publicar y difundir oportunamente las Reglas de Operación, en la mayoría de los casos, se publican cuando ya ha avanzado el ejercicio.
- ✓ Los esquemas de coordinación interinstitucional no operan con eficiencia, falta coordinación entre las mismas.
- ✓ Limitada supervisión de campo
- ✓ Insuficiencia de la información, se requiere incrementar la difusión de los programas.
- ✓ Diseñar sistemas de información veraces, oportunos y homogéneos que permitan mejorar el proceso de evaluación y el seguimiento permanente.
- ✓ Mejorar la capacitación y la asistencia técnica para cubrir las necesidades de los programas.

Sin embargo, a pesar de sus deficiencias que pueden ser perfectibles, una de las ventajas de la instrumentación de este tipo de programas es que "se dirigen a los más pobres, los hacen corresponsables en el combate a la pobreza, establecen una relación directa entre gobernantes y gobernados, logran detener conflictos políticos y sociales, lo cual en política es un logro, esto permite conservar la gobernabilidad y estabilidad" (Capdeville, 1993, p. 2-I) Citado por Bertha Lerner.

En el diseño, instrumentación y ejecución de los programas de desarrollo social y humano existen aspectos muy importantes en el desarrollo integral del ser humano en los que se debe profundizar aún más, tales como:

⁵³ Enrique Contreras Suárez Op. Cit. Página 504

1. Promover una mayor calidad de los servicios sociales
2. Impulsar la convergencia de acciones para la educación de jóvenes y adultos en condición de pobreza que no saben leer y escribir o que no conduyeron su educación básica.
3. Fortalecer de manera permanente los hábitos alimentarios de la población
4. promover y fortalecer la coordinación entre las diferentes instituciones que realizan programas alimentarios y nutricionales para optimizar los beneficios y que éstos lleguen a toda la población con mayores desventajas.
5. Impulsar la formación de cooperativas
6. Promover la ampliación de oportunidades de las personas con capacidades diferentes para que tengan una vida independiente y participen en actividades económicas.
7. Establecer instrumentos que den constancia de solvencia moral y económica, para evitar la inclusión indebida o no inclusión como beneficiarios de los programas.
8. Difusión de prácticas adecuadas para el manejo sustentable de los recursos naturales de las comunidades.
9. Mejorar el acceso y la calidad de la atención en salud y la nutrición de las mujeres pobres.
10. Crear conciencia en la población en general en la familia, y también en los mismos adultos sobre sus derechos, así como sobre las necesidades y cuidados especiales que deben observar para lograr una vida digna.

Debido a que no es propósito de esta investigación profundizar en cada uno de los programas, solamente se presentan algunas consideraciones generales, cabe señalar que cada uno de ellos tiene una forma de operar muy específica, consideran diferentes criterios de selección, operación y evaluación por lo que sería muy extenso presentar un análisis detallado de cada uno de ellos.

CONCLUSIONES

A partir del desarrollo del presente capítulo, se puede concluir lo siguiente, el desarrollo de la política social en México no se produce de manera aislada, forma parte de un conjunto de características de toda América Latina, donde existe una preocupación generalizada por las grandes dimensiones que ha adquirido la pobreza en la mayor parte de los países del continente en los últimos 20 años.

La focalización principal característica los programas sociales en los países latinoamericanos, ha demostrado que existen grandes dificultades para que los programas lleguen efectivamente a la población objetivo, debido a que en la práctica se presentan dificultades para determinar los ingresos familiares reales, sobre todo, en las ciudades de altos niveles de informalidad; a lo costoso de los sistemas de información y detección, así como el análisis periódico de la población objetivo y los parámetros utilizados para definir a las familias que deben ser incluidas o no dentro de los programas.

Por otro lado, a consecuencia de la instrumentación de el nuevo modelo de desarrollo económico conocido como neoliberalismo, ha surgido un interés repentino por disminuir la pobreza; sin embargo, pareciera que el ese interés, más que ser una preocupación real por la gente pobre, es una preocupación por la necesidad de continuar expandiendo y preservando el modelo de desarrollo económico.

Para poder preservar el auge del capitalismo, se requiere contar no sólo con niveles mínimos de bienestar social que garanticen el desarrollo pleno de las personas, evitando con ello el surgimiento de conflictos sociales que puedan poner en peligro la gobernabilidad de los países; además, se requiere de mano de obra calificada apta para desarrollar las nuevas tareas que el progreso y desarrollo tecnológico y económico demandan.

En este contexto, 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 aspectos⁵⁴:

- 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 aspectos 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.

Parte del interés por reducir la pobreza obedece a las crisis recurrentes por las que ha atravesado la mayoría de los países latinoamericanos y que han dejado tras de sí un gran número de pobres; situación que nos coloca en desventaja en la competencia internacional en un mundo globalizado, cada vez más insensible e inconsciente; sin embargo también se debe recalcar que la reducción de la pobreza es un recomendación expresa tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional para efectos de poder continuar apoyando a los países, particularmente a los Latinoamericanos.

Cabe señalar que en el diseño de la política social Mexicana, se han elaborado planes y programas que incluyen la elaboración y ejecución de proyectos para el mediano y largo plazos que pueden ser de grandes beneficios. Existen programas importantes como el de Habitat, o el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda, el de Opciones Productivas que pueden

⁵⁴ Educación para el Crecimiento Económico. Grupo Financiero Bancomer página 5

convertirse en instrumentos detonadores del desarrollo, siempre y cuando se eliminen intereses políticos, prácticas inapropiadas, malos manejos, corrupción, entre otras.

Además de lo anterior, como se ha reiterado en muchas ocasiones la política social no debe estar desvinculada de la política económica. Para alcanzar el crecimiento sostenido con equidad, en cualquier economía, además de promover el fortalecimiento del 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.

Cabe señalar que 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.

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.

CAPITULO V

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

183

CAPITULO V ANÁLISIS DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) Y SU IMPACTO EN LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA.

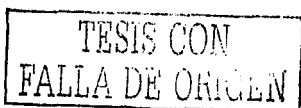
Para analizar los criterios de distribución de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM, es necesario aclarar que éste forma parte los fondos que integran el Ramo 33.- Aportaciones Federales a Estados y Municipios¹ el cual se constituye como la principal fuente de ingresos de política social de los gobiernos locales. Como se ya se señaló, el Ramo 33 constituye un instrumento de la política fiscal, forma parte de los criterios y mecanismos para la distribución de los recursos fiscales y su asignación a los estados y municipios, con excepción de los correspondientes a las participaciones federales, los cuales también forman parte de la política fiscal, pero que por su naturaleza no son objeto de estudio de esta investigación.

A continuación se explica brevemente el surgimiento del Ramo 33 y algunas generalidades respecto a su propósito, y marco jurídico e institucional. Asimismo se presentan los criterios generales de distribución de recursos de la federación hacia los estados con el propósito de entender el origen de muchas inconformidades provenientes de los gobiernos locales.

5.1 El Ramo 33 como principal fuente de Ingresos de la Política Social en el marco del Nuevo Federalismo.

Para entender la creación del Ramo 33 es necesario recordar que parte importante de los recursos que ahora lo integran provienen de diferentes ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre los que destaca el Ramo 26. Si bien es cierto que dicho ramo marcó un precedente importante en la atención de la demanda social de la población con mayores carencias y necesidades, situación que lo convirtió en el eje fundamental de la política social en administraciones anteriores; también es cierto que por su forma de su implementación centralista, de alguna manera desplazaba a las autoridades estatales y municipales en la toma de decisiones.

¹ Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 28 de enero del 2002.



En consecuencia, las obras y acciones implementadas no siempre eran congruentes con los esquemas de planeación estatales y municipales; incluso, en muchos casos se contravenían disposiciones locales. Adicionalmente, la forma de asignación de los recursos no tenía una base de distribución clara y sobre todo equitativa, que incluso provocó en su momento innumerables críticas y calificativos, considerándolo como un programa de contenido electoral, y con criterios de discrecionalidad.

En la administración de Ernesto Zedillo, se modificaron los criterios para el ejercicio de recursos federales a partir del establecimiento de una política de desarrollo social enmarcada en una nueva concepción del federalismo. De esta forma, el esquema de operación de los recursos federales se modificó; en vez de fijar criterios generales de distribución de recursos para todo el país, ocasionando con ello asignaciones presupuestales dispares, se creó un Ramo que introdujo nuevos criterios redistributivos tomando como base los indicadores de pobreza, y con lo cual cada entidad federativa distribuye directamente hacia sus municipios los recursos asignados.

Sin embargo, la atención de las demandas de la población, va más allá de la creación de una fórmula de distribución de recursos, se requiere la consolidación de una política de desarrollo social basada en la participación de la población dentro de un esquema de responsabilidad compartida y cuyo proceso de ejecución sea transparente y equitativo para poder rescatar la credibilidad de la autoridad local, y por consiguiente, fortalecer su capacidad de respuesta ante la demanda social.

En 1998, el Presupuesto de Egresos de la Federación incorporó el llamado Ramo 33, con lo cual se modificó nuevamente el criterio del manejo de los recursos federales, otorgando directamente a los estados y municipios la responsabilidad de la aplicación de los recursos, situación regulada mediante las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. En dicha ley se establecen las directrices generales para su ejercicio, y se otorga a las entidades federativas facultades para la supervisión y control, estableciendo mecanismos transparentes para la entrega de los recursos mediante ministraciones mensuales con cantidades y fechas predeterminadas.

De esta forma, el Ramo 33, se convirtió en un elemento muy importante en la política de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

descentralización pues se encargará de proyectar y definir la estrategia y mecanismos de coordinación gubernamental, a fin de alcanzar los objetivos del desarrollo social. Como instrumento de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, integra las estrategias de la Política de Desarrollo Social para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; promover el crecimiento y distribución con equilibrio de la población en todo el territorio nacional; alentar el desarrollo ordenado de las ciudades y las regiones².

5.2.-Propósito del Ramo 33 Aportaciones Federales a Estados y Municipios.-

Como se señaló en el primer capítulo de esta investigación, el federalismo fiscal implica compartir responsabilidades sobre el presupuesto público, con base en un mejor equilibrio de potestades, atribuciones y recursos entre los tres órdenes de gobierno. Según el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la coordinación entre la federación, los estados y los municipios se da tanto en el ingreso como en el gasto.

Por la vía de ingreso, los gobiernos locales obtienen parte de sus recursos mediante tres fuentes³:

1. Administración de Impuestos Federales, a través de Convenios de colaboración Administrativa.
2. Facultad de cobro de impuestos federales (potestades)
3. Derecho a una proporción de ingresos recaudados

Por la vía del gasto, el Gobierno Federal aporta recursos a las entidades federativas y municipios por medio de⁴:

1. **Participaciones Federales:** La Ley de Coordinación Fiscal establece la forma en que se distribuyen los impuestos federales recaudados. Una vez transferidos, se convierten en recursos locales y su destino lo decide la legislatura estatal, con base en sus atribuciones específicas. Estos recursos corresponden al Ramo 28

² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.- Poder Ejecutivo Federal. SHCP, 1995.

³ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(participaciones Federales).

Es importante señalar que esta clasificación es errónea, pues el origen de las participaciones federales está en función de los niveles de recaudación de cada entidad federativa, por tanto, son ingresos que le corresponden a los propios estados. Además, la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y proporcionar las bases para su organización y funcionamiento.

2. **Aportaciones Federales:** reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, pero a diferencia de las participaciones, éstos son recursos etiquetados para acciones como educación, salud, asistencia social, Infraestructura y seguridad pública, entre otros. Estos recursos conforman el Ramo 33 Aportaciones Federales a estados y Municipios y el Ramo 25.- Previsiones y Aportaciones de los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

En este contexto según el PEF el Ramo 33 tiene el propósito de institucionalizar el traslado del gasto federal a los gobiernos estatales y municipales. Su creación obedeció en principio, a la necesidad de transferir recursos a las haciendas locales para fortalecer sus finanzas. No obstante, se debe mencionar se difundió la idea de que la creación de este Ramo tenía como propósito disminuir la pobreza, por lo que sus recursos serían destinados a la población previamente focalizada y que registrara los mayores índices de marginación. Con base en lo anterior, se transfirieron recursos para la educación básica, servicios de salud a población abierta, infraestructura social, fortalecimiento de las haciendas municipales y del D.F., ortorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios, apoyos de asistencia social a la población en pobreza, seguridad pública, así como para la construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad de universitaria.

⁴ Ibidem.

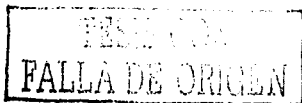


Para ello, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal vigente para el 2003, el Ramo 33 opera con los siguientes fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
 - ◆ Fondo para la Infraestructura Social Estatal
 - ◆ Fondo para la Infraestructura Social Municipal administrado por los municipios (FISM).
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
 - ◆ Asistencia Social
 - ◆ Infraestructura Educativa
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y
 - ◆ Educación Tecnológica
 - ◆ Educación de Adultos
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

Los recursos del Ramo 33 se encuentran previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Cabe señalar que en los últimos años, dicho Ramo contiene la mayor partida presupuestal de gasto destinado a desarrollo social: en el 2001 se le asignaron 199,578.2 millones de pesos, en el 2002 se estimaron recursos por 208,844.1 millones de pesos⁵ y en el 2003 se tienen previstos recursos por 234,618.8 millones de pesos (Ver cuadros 5.1 y 5.2), con lo cual se convierte en uno de los principales instrumentos económicos de la política social del Gobierno Federal.

⁵ Capítulo VII Federalización del Gasto del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



CUADRO 5.1

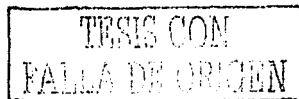
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS 2003 / 2002

FONDO	2002 ^{1/}	PROP. %	2003 ^{2/}	PROP. %	VAR. %
1.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	130,887.9	62.7	145,445.9	62.0	7.7
2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de salud	25,758.8	12.3	31,163.4	13.3	2.4
3.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	19,729.5	9.4	22,332.7	9.5	3.5
• Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal	17,338.3	8.3	2,706.7	1.2	650.4
• Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	2,391.2	1.1	19,626.0	8.4	-85.7
4.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal	20,221.2	9.7	22,889.2	9.8	3.5
5.- Fondo de Aportaciones Múltiples	6,423.9	3.1	7,271.5	3.1	3.5
6.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	2,822.8	1.4	3,016.1	1.3	9.0
7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F.	3,000.0	1.4	2,500.0	1.1	-45.7
TOTAL	208,844.1	100.0	234,618.8	100.0	4.6

1/ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

2/ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 2002

No obstante, también es importante recalcar que aunque el Ramo 33 contiene la mayor parte de los "recursos destinados a desarrollo social", representa solamente el 29.9% de las erogaciones previstas en los ramos generales para 2003; mientras que el conjunto de ramos destinados al pago de adeudos y saneamiento financiero (24, 30 y 34) representan el 21.1% del total de los recursos. (Ver cuadro 5.2).



CUADRO NÚMERO 5.2

**EROGACIONES PREVISTAS PARA LOS RAMOS GENERALES EN 2003
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

RAMO GENERAL		MONTO 2003 Miles de Pesos	PROP. %
TOTAL			100.0
GASTO PROGRAMABLE		393 197 121.9	50.1
19	Aportaciones a Seguridad Social	114 365 390.7	14.6
23	Provisiones Salariales y Económicas	3 297 177.4	0.4
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica Normal, Tecnológica y de Adultos	23 915 742.2	3.0
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	234 618 811.6	29.9
39	Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	17 000 000.0	2.2
GASTO NO PROGRAMABLE		392 188 074.7	49.9
24	Deuda Pública	128 235 408.8	16.3
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	226 676 800.0	28.9
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0.0	0.0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	7 037 200.0	0.9
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	30 238 665.9	3.9

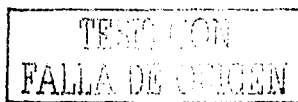
FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2002.

5.3.- Contexto Institucional y jurídico del Ramo 33

5.3.1 Marco Interinstitucional

Debido a las características particulares de este Ramo y a sus orígenes, participan en el seguimiento de estos recursos distintas dependencias. Así por ejemplo la SEDESOL participa en la elaboración de la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual a su vez se divide en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

Por otra parte, según lo establecido en la ley, las aportaciones correspondientes a este Ramo que reciban las entidades federativas y los municipios serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como Ingresos propios destinados



específicamente a los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

El control y supervisión del manejo de los recursos está a cargo de las siguientes autoridades⁶:

- ◆ Desde el inicio del proceso de presupuestación y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, corresponderá a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- ◆ Una vez recibidos los recursos por las entidades federativas y los municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las entidades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y las autoridades de los gobiernos municipales según corresponda.
- ◆ La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios será efectuada por el Congreso local, que corresponda, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local y de los municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en la ley.
- ◆ La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieran con las disposiciones legales y administrativas federales.
- ◆ Dentro del marco institucional del Ramo 33 cuando las autoridades estatales o municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos del Ramo 33 no han sido aplicados de acuerdo a sus fines específicos, deberán hacerlo del conocimiento de la SECODAM en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, deberán hacerlo del conocimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁶ Ley de Coordinación Fiscal. Código Fiscal de la Federación, Leyes y Códigos de México, editorial Porrúa 53ª. Edición, 1999 página

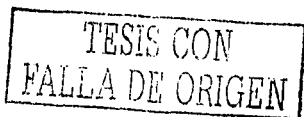


5.3.2 Marco jurídico

Las acciones que lleva a cabo el Ramo 33.- Aportaciones Federales a Estados y Municipios tienen su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, como ordenamiento supremo de la Nación, establece la obligatoriedad del gobierno para proporcionar el bienestar general a la población. **El artículo 25** señala: corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución. De igual forma, también señala que se encargará de planear, coordinar y orientar la actividad económica, así como de proporcionar los mecanismos que faciliten la organización de la sociedad para la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios necesarios.

En el artículo 26 se señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del Nación. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

El artículo 116 establece que tanto la Federación como los estados podrán convenir entre ambos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.



Artículo 115: Señala que es el municipio es la base de la división territorial, de organización política y administrativa de los estados. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Su función principal consiste en proporcionar los servicios públicos a la sociedad de cada estado.

Por otra parte, también en materia de ordenamientos legales tenemos a la Ley de Planeación en los siguientes artículos: **Artículo 32.-** La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares. El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas. La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

Artículo 33.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan y la coordinación que se requiera a efecto de que participen en la planeación nacional.

Artículo 34.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.
- La elaboración de los programas regionales.
- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su **artículo 22** que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer

el desarrollo integral de las entidades federativas.

Otro instrumento normativo del Ramo 33 lo constituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), creado por mandato constitucional en 1982. Tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. Se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad, las cuales se dan a través de las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación. Las vertientes son :

Obligatoria.- Se refiere principalmente a las acciones de la Administración Pública Federal.

De coordinación.- Son las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los estados

De inducción.- Son las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación.

De concertación.- Se refiere a las acciones negociadas con los sectores sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como órgano coordinador de acciones entre la Federación y los estados al Convenio de Desarrollo Social, con el propósito de constituirse en uno de los principales instrumentos de la planeación regional y fortalecer la coordinación entre la Federación y los estados, permitiendo una mayor articulación de la inversión pública para atender el desarrollo estatal. El Convenio de Desarrollo Social (CDS), es el documento jurídico-administrativo, programático y financiero, mediante el cual los diferentes niveles de gobierno establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias, se fundamenta en el Pacto Federal establecido por la Constitución.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene el propósito de coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los Ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de coordinación administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Señala que la transferencia de recursos hacia las autoridades estatales y municipales se ha llevado a cabo mediante tres vertientes principales:

1. Acuerdo para la distribución de la recaudación de impuestos; Ley de Coordinación Fiscal.
2. Ejercicio descentralizado del gasto programable
3. El Ramo 33.- Aportaciones federales a estados y Municipios

Asimismo, manifiesta que el desarrollo del país requiere avanzar en la precisión de las atribuciones y obligaciones en materia de gasto que tiene la Federación, los estados y el Distrito Federal. Por ello, se creó la tercera vertiente: **el Ramo 33 Aportaciones Federales a Estados y Municipios**. Esta vertiente se llevaría a cabo mediante la figura de aportaciones federales, institucionalizando una vía complementaria para el traslado del gasto federal a los gobiernos estatales y municipales, en adición a las participaciones.

5.4 Criterios de distribución de los recursos de los fondos del Ramo 33.- Aportaciones Federales a Estados y Municipios

Los recursos provenientes del Ramo 33 se dirigen hacia áreas o regiones que la Secretaría de Desarrollo Social define según el grado de marginación que presentan. Sin embargo, es importante mencionar que este no es el único criterio que se utiliza para distribuir la totalidad de los recursos provenientes del Ramo 33, existen diferentes criterios para cada uno de los fondos que lo integran, de los cuales sólo se especificarán en esta investigación los correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Como se ha señalado, los recursos provenientes del Ramo 33, son (transferencias vía gasto) aportaciones que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y el Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, cuya aportación está sujeta al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal⁷. La distribución de estos recursos se lleva a cabo a partir de un proceso de programación - presupuestación que inicia en el mes de noviembre de cada ejercicio donde todas las dependencias participantes envían su propuesta de asignación de recursos para el Ramo. Posteriormente, el Congreso de la unión analiza las propuestas y autoriza la asignación

⁷ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002. Secretaría de Desarrollo Social.

definitiva del Ramo General y los fondos que la integran. Una vez realizado lo anterior, se establecen los criterios para distribuir los recursos a los estados, de acuerdo a los criterios que para ello establece la Ley de Coordinación Fiscal. Se establece una calendarización mensual en la cual se señala la cantidad que le será transferida a la entidad durante el ejercicio.

Para el año 2002 se estimó la siguiente asignación por entidad federativa (cuadro 5.3):

CUADRO NÚM. 5.3

DISTRIBUCIÓN DE APORTACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PARA EL EJERCICIO 2002 (Miles de Pesos)

No.	ESTADO	NÚM. DE MUNICIPIOS	ASIGNACIÓN ANUAL	DISTRIBUCIÓN POR MUNICIPIO	DISTRIBUCIÓN POR MES	GRADO DE MARGINACIÓN
1	MEXICO	122	20 037 000.0	164 237.7	13 686.5	BAJO
2	DISTRITO FEDERAL	16	17 519 100.0	1 094 943.8	91 245.3	MUY BAJO
3	VERACRUZ	210	15 467 600.0	73 655.2	6 137.9	MUY ALTO
4	CHIAPAS	111	11 120 700.0	100 186.5	8 348.9	MUY ALTO
5	JALISCO	124	10 682 300.0	86 147.6	7 179.0	BAJO
6	OAXACA	570	10 271 200.0	18 019.6	1 501.6	MUY ALTO
7	GUERRERO	76	10 226 100.0	134 553.9	11 212.8	MUY ALTO
8	MICHOACÁN	113	9 429 100.0	83 443.4	6 953.6	ALTO
9	PUEBLA	217	9 420 200.0	43 411.1	3 617.6	ALTO
10	GUANAJUATO	46	8 151 600.0	177 208.7	14 767.4	ALTO
11	TAMAULIPAS	43	6 740 500.0	156 755.8	13 063.0	BAJO
12	NUEVO LEÓN	51	6 335 400.0	124 223.5	10 352.0	MUY BAJO
13	HIDALGO	84	6 172 100.0	73 477.4	6 123.1	MUY ALTO
14	SAN LUIS POTOSÍ	58	5 865 700.0	101 132.8	8 427.7	ALTO
15	CHIHUAHUA	67	5 675 800.0	84 713.4	7 059.5	BAJO
16	BAJA CALIFORNIA	5	5 257 500.0	1 051 500.0	87 625.0	MUY BAJO
17	SINALOA	18	5 183 700.0	287 983.3	23 998.6	MEDIO
18	COAHUILA	38	5 157 800.0	135 731.6	11 311.0	MUY BAJO
19	SONORA	72	4 977 900.0	69 137.5	5 761.5	BAJO
20	TABASCO	17	4 725 200.0	277 952.9	23 162.7	ALTO
21	DURANGO	39	4 173 200.0	107 005.1	8 917.1	MEDIO
22	YUCATÁN	106	4 037 900.0	38 093.4	3 174.4	ALTO
23	ZACATECAS	56	3 838 500.0	68 544.6	5 712.1	ALTO
24	MORELOS	33	3 527 200.0	106 884.8	8 907.1	MEDIO
25	QUERÉTARO	18	3 242 500.0	180 138.9	15 011.6	MEDIO
26	NAYARIT	20	2 858 500.0	142 925.0	11 910.4	ALTO
27	TLAXCALA	60	2 533 200.0	42 220.0	3 518.3	MEDIO
28	QUINTANA ROO	8	2 516 700.0	314 587.5	26 215.6	MEDIO
29	CAMPECHE	11	2 488 000.0	226 181.8	18 848.5	ALTO
30	AGUASCALIENTES	11	2 433 900.0	221 263.6	18 438.6	BAJO
31	BAJA CALIFORNIA SUR	5	1 730 900.0	346 180.0	28 848.3	BAJO
32	COLIMA	10	1 681 900.0	168 190.0	14 015.8	BAJO
	Pendiente de Distribuir		6 352 400.0			
	TOTAL	2,435.0	219,831,300.0	6,300,630.6		

1/ Recursos del componente de Infraestructura educativa Superior.

2/ Evolución de la División municipal según entidad federativa. Página 549 Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa del INEGI, 1999.

FUENTE: Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

Como se puede observar la distribución de los recursos a nivel nacional obedece en principio, a criterios de marginación y pobreza, con excepción del Estado de México, la mayoría de las entidades que registran altos niveles de marginación son las más beneficiadas con estos recursos. No obstante, es importante recalcar que por diferentes causas las cuales se explicarán a lo largo del presente trabajo algunas entidades federativas resultan más beneficiadas que otras en la distribución de los fondos que integran el Ramo 33 aún cuando registran un grado de marginación bajo, particularmente en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) objeto de la presente investigación.

5.4.1 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Para dar respuesta a las inquietudes planteadas por los gobiernos locales en el sentido de que cada vez disminuye más su participación en la distribución de recursos del FISM, situación que les impide llevar a cabo proyectos de largo plazo que les permitan mejorar las condiciones de vida de sus comunidades, particularmente las que se encuentran en condiciones de pobreza; se requiere analizar los criterios aplicados en la distribución de recursos provenientes de dicho fondo. Para ello se debe aclarar que el FISM forma parte del Fondo Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), por lo que procederá a analizar el origen y antecedentes de éste último.

5.4.1.1 Antecedentes

El antecedente inmediato del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) lo constituyen los Fondos Municipales de Solidaridad del extinto Programa Nacional de Solidaridad. A través de dicho fondo se transferirán recursos para la ejecución de obras y acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre. Su objetivo principal consiste en propiciar la participación de estados y municipios en la superación de la pobreza y la exclusión social, atendiendo obras de infraestructura y desarrollo urbano. Como se recordará, los recursos de este fondo provienen de la descentralización del 85% de los recursos que hasta 1997 administró la SEDESOL en el Ramo 26, por tanto se constituye en uno de los instrumentos más importantes para la ejecución y mantenimiento de proyectos de infraestructura básica.

5.4.1.2 Composición y fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Los recursos provenientes de este fondo se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y representan aproximadamente el 2.5% de la recaudación federal participable⁸. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación y con base a lo establecido en la ley de Ingresos, se divide a su vez en dos subfondos⁹:

- **El fondo para la infraestructura Social Estatal (FISE).**- Se orienta a obras y acciones de alcance regional intermunicipal como carreteras alimentadoras, presas de almacenamiento, aeropuertos, entre otras.
- **Fondo para la infraestructura Social Municipal (FISM) .-** Se destina a obras de infraestructura social cuya asignación es la más significativa al representar el 2.197% de la Recaudación Federal Participable. Según la Ley de Coordinación Fiscal, este fondo se entregará mensualmente durante los primeros 10 meses del año por partes iguales a los estados y municipios por conducto de la Federación, y a los municipios a través de los estados de manera ágil y directa sin limitaciones y restricciones. Cabe señalar que en la distribución de recursos, en este fondo no proceden los anticipos, el dinero se remite conforme se calendarizó en el ejercicio.

Por otra parte, es importante señalar que los recursos del FISM están etiquetados, es decir, los municipios no puede hacer uso libremente de los recursos, sino que deben destinarlos exclusivamente para obras y acciones sociales básicas, y a inversiones que beneficien directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Esto es, los recursos sólo se autorizarán para 10 tipos de obras básicas:

- | | |
|-----------------------|-------------------------------------|
| 1. Agua potable | 6. Infraestructura básica de salud |
| 2. Alcantarillado | 7. Infraestructura básica educativa |
| 3. Drenaje y tetrinas | 8. Mejoramiento de vivienda |

⁸ Son todos los recursos que captan las entidades federativas vía impuestos federales.

⁹ Artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal. Op. Cit. Páginas 781-813.

- | | |
|---|--------------------------------------|
| 4. Urbanización municipal | 9. Caminos rurales |
| 5. Electrificación rural y de colonias pobres | 10. Infraestructura productiva rural |

Por su parte, los recursos del **FISE** se destinarán para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. **Lo anterior puede generar problemas en los municipios donde el nivel de desarrollo rebasa estas líneas de acción. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal les permite que hasta en un 2% de los recursos que hayan recibido financiar algunos programas de desarrollo institucional, capacitación y modernización administrativa y de gestión municipal, previamente convenidos entre el Gobierno Federal a través de la SEDESOL, los Gobiernos Estatales y Municipales.**

Adicionalmente, los estados y municipios podrán destinar hasta el 3% de sus recursos para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en la ley, para ello, deberán¹⁰:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación y beneficiarios
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en la ejecución, aplicación y vigilancia de las obras a realizar.
- Informar a sus habitantes los resultados alcanzados al término del ejercicio.
- Proporcionar a la SEDESOL la información requerida, los municipios lo harán por conducto del Gobierno estatal.
- Procurar que las obras se realicen con recursos del fondo, sean compatibles con protección y preservación del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL distribuirá los recursos correspondientes a este fondo, considerando criterios de pobreza extrema.

Por lo que respecta a la **asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, ésta se realizará por medio de una fórmula que considera criterios como necesidades básicas determinadas por el ingreso por persona, nivel

¹⁰ Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal. Op. Cit, páginas 781-813.

educativo promedio por hogar o disponibilidad de espacio por vivienda, entre otros. Dicha fórmula fue diseñada por la SEDESOL con base en el establecimiento de índices de marginación y pobreza. Su forma de asignación es mensual, conforme a la fórmula del Índice Global de Pobreza (IGP), que considera criterios basados en la media de la brecha de cada hogar, conforme a los siguientes indicadores¹¹:

- **Ingreso per cápita del hogar.**- Se establece como norma una línea de pobreza extrema por persona, de 190.86 pesos mensuales de 1995.
- **Nivel educativo promedio por hogar.**- Para calcular la brecha de educación se combinaron las variables alfabetismo, grados aprobados, nivel de instrucción y edad de cada integrante del hogar con base a 6 años. Como la educación es una característica personal, se estima la brecha individual para después obtener la brecha educativa promedio del hogar.
- **Disponibilidad del espacio de la vivienda.**- Este indicador se compone de la relación existente entre el número personas que conforman el hogar y el número de cuartos dormitorios disponibles en la vivienda. La norma se fija en tres personas por cada cuarto dormitorio.
- **Disponibilidad de drenaje.**- Se establece como una norma mínima aceptable el drenaje conectado a una fosa séptica.
- **Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.**- Este indicador se construye en dos etapas. En la primera se observa la disponibilidad de electricidad en la vivienda, si se cuenta con este servicio, esta brecha se considera cero. Cuando no se dispone de electricidad, se procede a evaluar el combustible que se utiliza para cocinar, considerando como norma el uso de gas para cocinar.

Derivado de la aplicación de estos criterios, la proporción de los recursos provenientes de este fondo estará en función de los niveles de marginación y

¹¹ Ley de Coordinación Fiscal. Op. Cit.

pobreza que registre cada estado.

Por otra parte, según John Scott y Rubén Espejo¹², **la descentralización del Fondo de Desarrollo Social FAIS**, se estructura en tres niveles: primero, el Gobierno Federal determina las asignaciones que les corresponden a los estados de la federación por medio de una fórmula general definida en función de medidas de pobreza estatal. **A su vez, los estados aplican fórmulas comparables, para la asignación de este presupuesto entre sus municipios, cuyas autoridades son finalmente responsables de asignar los recursos del fondo a los proyectos en función de las necesidades específicas de cada municipio.**

FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social elaboró una fórmula de distribución de los recursos correspondientes al FIAS que serían repartidos a los estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula:

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

En donde:

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

$\beta_{1,5}$ = Ponderador asociado a la necesidad básica W, y

J = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el índice global de pobreza de un hogar IGP, el cual se conforma con las brechas **P_{j1}, P_{j2}, P_{j3}, P_{j4}, P_{j5}** de las necesidades básicas (art.34 Ley de Coordinación Fiscal); sus correspondientes ponderadores son **$\beta_1 = 0.4616$, $\beta_2 = 0.1250$, $\beta_3 = 0.2386$, $\beta_4 = 0.0608$ y $\beta_5 = 0.1140$**

¹² John Scott y Erik Bloom "Criterios de Asignación para la Superación de la Pobreza." Colección de documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). División de Economía No. 73, 1997.

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

W₁ = Ingreso per cápita del hogar,

W₂ = Nivel educativo promedio por hogar,

W₃ = Disponibilidad de espacio de la vivienda;

W₄ = Disponibilidad de drenaje

W₅ = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar

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

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

En donde:

Z_w = Norma establecida para la necesidad básica **w**

X_{jw} = Valor observado en cada hogar **j**, para la necesidad **w**

Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de 0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderados establecidos, para una vez sumadas, obtener el índice Global de la Pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

Valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar; con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la masa carencial del hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MH_j = IGP_{j2} * T_j$$

En donde:

MCHj= Masa carencial del hogar j;

Tj = Número de miembros en el hogar J en pobreza extrema.

Al sumar el valor MCH1 para todos lo hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal determinada por la siguiente fórmula:

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

En donde:

MCE_k= Masa Carencial del estado k;

MCHJK= Masa Carencial del hogar j en pobreza extrema en el estado k; y

jk= Número total de hogares pobres extremos en el estado k

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

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre MC nacional (MCN) para determinar la participación porcentual que del fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal le corresponde a cada estado como lo indica la siguiente fórmula:

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

En donde:

PE_k = Participación porcentual del estado k

MCE_k= Masa Carencial del Estado k y

MCN= Masa Carencial Nacional

Así la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se realiza

en función de la proporción que le corresponda a cada estado, en función de sus niveles de pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEDESOL, publicará en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de Participación Porcentual (PEK) que asignarán a cada estado.

Por su parte, **los estados distribuirán los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, entre los municipios, con una fórmula similar a la señalada en el artículo anterior, que enfatiza el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social publicadas por el INEGI.**

Cuando la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, la Ley de Coordinación Fiscal señala la posibilidad de utilizar el método de distribución que la federación aplica a los estados, en los municipios. Esto es, cuando el estado no cuente con alguno de los indicadores previstos en la fórmula, se aplica un método alternativo, que es el que utiliza la mayoría de las autoridades estatales, incluye las siguientes variables:

- ♦ Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición. Cabe señalar que tanto este indicador como los demás se considera solamente a la población con alguna de estas carencias y el comparativo se realiza con la población total del municipio que presenta la misma carencia, no respecto a la población total.
- ♦ Población municipal de 15 años o más que no sepa leer ni escribir respecto de la población del estado en igual situación.
- ♦ Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje

conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y

- ♦ Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

En el artículo 35 del a Ley de Coordinación Fiscal se establece que los estados podrán distribuir recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal utilizando la fórmula alternativa (objeto de análisis de esta investigación) a la que utiliza la federación y se desglosa de la siguiente manera¹³:

X₁ = Población ocupada en el municipio que perciba hasta dos salarios mínimos.

X₂ = Población municipal de 15 años y más que no sepa leer y escribir.

X₃ = Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle.

X₄ = Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

Cada variable se divide entre la población en similar situación que habita en el Estado, para obtener los siguientes indicadores:

$$M_1 = \frac{X_1}{E_1}$$

$$M_2 = \frac{X_2}{E_2}$$

$$M_3 = \frac{X_3}{E_3}$$

$$M_4 = \frac{X_4}{E_4}$$

En donde:

E_1 = Población ocupada en el estado que perciba hasta dos salarios mínimos.

E_2 = Población estatal de 15 años y más que no sepa leer y escribir.

E_3 = Población estatal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle.

E_4 = Población estatal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

Al sumar los cuatro indicadores con la misma ponderación tenemos un índice compuesto para determinar la pobreza del municipio j :

$$PM_j = 0.25(M_{1j}) + 0.25(M_{2j}) + 0.25(M_{3j}) + 0.25(M_{4j})$$

La pobreza del estado se calcula a través de la suma de la pobreza en todos sus municipios del siguiente modo:

$$PE = \sum_{j=1}^N PM_j$$

Una vez sumada la pobreza de los N municipios, el porcentaje de la aportación de cada municipio a la pobreza estatal se obtiene de dividir la pobreza municipal entre la pobreza estatal, multiplicándola por cien:

$$AM_j = \frac{PM_j}{PE} \cdot 100$$

¹³ Ley de Coordinación Fiscal. Ley de Coordinación Fiscal. Op. Cit. páginas 781-813.

Dicho porcentaje es el que le corresponde al municipio j en la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Con objeto de apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas, la SEDESOL publicará en el diario oficial, en los primeros 15 días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada estado.

Por otro lado, en cuanto a la forma de operación de este fondo se debe mencionar que el Ejecutivo Federal publicará en el Diario Oficial de la Federación, las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de esta fórmula, y estimará los porcentajes de participación porcentual que se asignarán a cada estado. Por su parte, los estados previo convenio con la SEDESOL calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Municipal correspondientes a sus municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento. Los estados deberán entregar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan conforme al calendario definido para ello.

Como se puede observar los indicadores que integran la fórmula alternativa se basan principalmente en el Método Integral de la Pobreza (MIP)¹⁴ descrito anteriormente. De acuerdo con el MIP, se requiere más de un criterio para definir la pobreza, por lo que se parte no sólo del ingreso, además, se consideran diferentes carencias de la población que determinan el índice de marginación. En este sentido, el Índice Global de Pobreza, al igual que el MIP supone, acertadamente que la pobreza se puede medir no sólo por recursos deficientes, sino además, pocas mercancías, falta de capacidades para adquirir bienes y servicios. Por lo anterior, se establecen distintos tipos de pobres: los que poseen ingresos insuficientes, y que como se verá más adelante, constituyen un peso importante en el comportamiento de los índices de rezago y que de acuerdo con el MIP se consideran pobres crónicos; aquellos que no estando debajo de la línea de la pobreza, por bajos ingresos poseen al menos una necesidad básica insatisfecha denominados pobres inerciales; y por último aquellos con ingresos insuficientes aunque no

¹⁴ Como sabemos, este método es la unión del Método de la Línea de la Pobreza (LP) que parte del ingreso para evaluar si una familia puede satisfacer sus necesidades o por lo menos alimentarse; y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), que toma como base la capacidad real de las personas para adquirir bienes y servicios.

muestran ninguna necesidad básica insatisfecha, se consideran como pobres recientes.

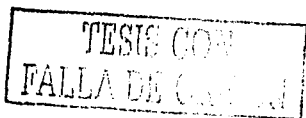
Una desventaja de la aplicación de estos criterios para determinar el índice de rezago, es que se consideran pobres tanto a los que tienen una necesidad básica insatisfecha, como a los que tienen muchas necesidades. No obstante, permite determinar la importancia de medir a los pobres no sólo a partir de un ingreso insuficiente, sino además por sus necesidades básicas insatisfechas. Esto es, "los pobres se identifican porque sus ingresos son insuficientes y tienen escaso acceso a servicios, en consecuencia tienen muchas necesidades básicas insatisfechas."¹⁵

Otro elemento que se debe destacar en los criterios que integra la fórmula de distribución de los recursos, es que no considera el incremento de la población total del municipio, siendo que este elemento influye determinadamente en el aumento del nivel de rezago ya que provoca una mayor demanda en la prestación de servicios. Por ejemplo, no es lo mismo un municipio con un millón de habitantes con el 40% de población pobre (representa alrededor de 400 mil personas) que uno con 20 mil habitantes de los cuales, el 80% es población pobre y representa alrededor de 16 mil personas. Se incrementa el nivel de rezago del primero con respecto al segundo y por tanto, los pone en desventaja a la hora de establecer el índice de rezago y repartir los recursos en función de éste. Este es un elemento cuestionable en la aplicación de la fórmula alternativa.

De esta forma, una vez especificado lo anterior se procederá a realizar el análisis de los criterios que integran la fórmula alternativa, y que utilizan la mayoría de los estados para distribuir los recursos a sus municipios, para lo cual se realizó el siguiente diagnóstico.

5.4.2 Problemática que enfrentan los municipios en la distribución de los recursos destinados a la superación de la pobreza

Como se ha podido observar, a lo largo de la historia tradicionalmente, los fondos sociales se han constituido como instrumentos redistributivos, cuyo objetivo primordial consiste en revertir los niveles de pobreza con acciones dirigidas principalmente en el ámbito regional. Por otra parte, los mecanismos de cooperación regionales, impulsados a través de acuerdos de



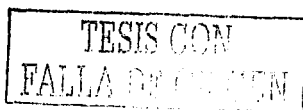
coordinación y concertación entre sectores, órdenes de gobierno y la sociedad civil, representan un esfuerzo importante por parte del Estado Mexicano, sobre todo en los últimos años, a raíz de la creación del Convenio de Desarrollo Social. Con estas acciones se ha pretendido promover mecanismos de cooperación regionales y locales municipales para dar respuesta más rápidamente a las demandas que genera el problema creciente de la pobreza en nuestro país.

No obstante, el modelo neoliberal de desarrollo ha propiciado entre otras cosas, una mayor concentración del ingreso, situación que se ha reflejado en el aumento incesante de la pobreza. Basta con analizar las estadísticas recientes -presentadas en el capítulo anterior de esta investigación- de organismos como el INEGI para darse cuenta de la magnitud del problema y también confrontar los niveles de Ingreso por estrato poblacional para demostrar esta afirmación.

Aunado a lo anterior, como se ha podido comprobar a lo largo de este trabajo las fórmulas redistributivas de ingresos destinados al desarrollo social, han mostrado ciertas inequidades; sobre todo aquellas que emprende el Estado a partir de sus captaciones fiscales, como es el caso del Ramo 33. Los esquemas de distribución previstos en la Ley de Coordinación Fiscal a través de sus distintas variables, aún son insuficientes. La distribución actual de la Recaudación Federal Participable (RFP), no es suficiente por sí misma, para garantizar un desarrollo armónico, ni para revertir de manera tajante los niveles de pobreza registrados en el país. Cabe señalar que no se pretende afirmar que las fórmulas de distribución previstas en dicho ordenamiento no sean las adecuadas; **se busca señalar simplemente que la distribución de ingresos fiscales resulta aún insuficiente.**

Una condición para lograr una mejor distribución de los ingresos fiscales entre los Estados de la Federación, es mejorar la captación fiscal. **Sin embargo, ésta no es condición suficiente para lograr un impulso hacia un mejor esquema de desarrollo, por lo que se deben mejorar no sólo los mecanismos redistributivos, particularmente a nivel local;** además es importante reorganizar las funciones de la administración pública, de tal forma que exista la posibilidad de evaluar su actuación tanto a nivel local como regional.

¹⁵ Bertha Lemer. Op Cit. página 167



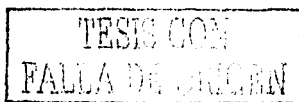
Una de las principales inquietudes que manifiestan las autoridades municipales es la insuficiencia de recursos para cumplir eficientemente sus funciones, particularmente las destinadas al desarrollo social. Lo anterior se debe básicamente a los siguientes supuestos: el primero y el cual constituye la hipótesis central de esta investigación, señala que la distribución de los recursos destinados a la superación de la pobreza a través de este fondo, es inequitativo y contradictorio; la fórmula de distribución de recursos creada para beneficiar aquellos estados y municipios con mayores índices de marginalidad, en su operación no ha beneficiado a la población más pobre del país.

El segundo supuesto parte de la inquietud y el descontento que ha generado el hecho de que en muchos municipios del país disminuyó su participación en FISM en el ejercicio fiscal del 2002, por lo que resulta conveniente analizar el mecanismo de distribución de la fórmula alternativa prevista en artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal y que se aplica en la mayoría de las entidades federativas para la distribución de los recursos.

Para dar respuesta a esta problemática a continuación se presenta un análisis detallado del distribución de recursos del FAIS en dos niveles: primero, en la distribución por entidad federativa y municipio a nivel global para el ejercicio 2002, considerando los criterios de marginación y pobreza que establece el CONAPO. En segundo lugar, se presenta un análisis detallado de la fórmula de distribución de recursos del FISM por municipio para el Estado de Veracruz. Cabe señalar que se seleccionó el Estado de Veracruz, por ser una entidad que cuenta con un alto nivel de marginación, por ocupar el segundo lugar en la asignación de recursos del FISM y porque se dispone la base de datos utilizada para la determinación de las asignaciones por municipio para el año 2002.

5.4.2.1 Distribución global de recursos del FAIS por entidad federativa

De acuerdo con los criterios establecidos en la ley de Coordinación Fiscal, la distribución de recursos del fondo por entidad federativa deberán estar en función del grado de marginación que presenten cada una de las entidades federativas. Para verificar tal afirmación, a continuación se presentan las asignaciones por estado para el ejercicio 2002.



CUADRO 5.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
(Miles de Pesos)

	ESTADO	NÚM. DE MUNICIPIOS 2 /	ASIGNACIÓN ANUAL 3 /	POBLACIÓN 2000 1 /	DISTRIBUCIÓN POR MUNICIPIO	DISTRIBUCIÓN POR MES	GRADO DE MARGINACIÓN
1	CHIAPAS	111.0	2 270 300.0	3 920 892.0	20 453.2	1 704.4	MUY ALTO
2	VERACRUZ	210.0	2 169 000.0	6 908 975.0	10 328.6	860.7	MUY ALTO
3	OAXACA	570.0	1 922 300.0	3 438 765.0	3 372.5	281.0	MUY ALTO
4	MÉXICO	122.0	1 612 200.0	13 096 686.0	13 214.8	1 101.2	BAJO
5	GUERRERO	76.0	1 558 000.0	3 079 649.0	20 500.0	1 708.3	MUY ALTO
5	PUEBLA	217.0	1 544 700.0	5 076 686.0	7 118.4	593.2	ALTO
7	MICHOACÁN	113.0	1 027 600.0	3 985 667.0	9 093.8	757.8	ALTO
8	GUANJUATO	46.0	996 600.0	4 663 032.0	21 665.2	1 805.4	ALTO
9	SAN LUIS POTOSÍ	58.0	691 100.0	2 299 360.0	11 915.5	993.0	ALTO
10	HIDALGO	84.0	636 100.0	2 235 591.0	7 572.6	631.1	MUY ALTO
11	JALISCO	124.0	629 700.0	6 322 002.0	5 078.2	423.2	BAJO
12	TABASCO	17.0	527 300.0	1 891 829.0	31 017.6	2 584.8	ALTO
13	YUCATÁN	106.0	411 300.0	1 658 210.0	3 880.2	323.3	ALTO
14	CHIHUAHUA	67.0	410 200.0	3 052 907.0	6 122.4	510.2	BAJO
15	ZACATECAS	56.0	380 800.0	1 353 610.0	6 800.0	566.7	ALTO
16	DURANGO	39.0	324 000.0	1 448 661.0	8 307.7	692.3	MEDIO
17	TAMAULIPAS	43.0	320 000.0	2 753 222.0	7 441.9	620.2	BAJO
18	SINALOA	18.0	319 000.0	2 536 844.0	17 722.2	1 476.9	MEDIO
19	QUERETARO	18.0	265 800.0	1 404 306.0	14 766.7	1 230.6	MEDIO
20	MORELOS	33.0	224 400.0	1 555 296.0	6 800.0	566.7	MEDIO
21	CAMPECHE	11.0	189 100.0	690 689.0	17 190.9	1 432.6	ALTO
22	NUEVOLEÓN	51.0	189 100.0	3 834 141.0	3 707.8	309.0	MUY BAJO
23	SONORA	72.0	188 900.0	2 216 969.0	2 623.6	218.6	BAJO
24	NAYARIT	20.0	167 100.0	920 185.0	8 355.0	696.3	ALTO
25	TLAXCALA	60.0	161 800.0	962 646.0	2 696.7	224.7	MEDIO
26	COAHUILA	38.0	157 600.0	2 298 070.0	4 147.4	345.6	MUY BAJO
27	BAJA CALIFORNIA	5.0	145 600.0	2 487 367.0	29 120.0	2 426.7	MUY BAJO
28	QUINTANA ROO	8.0	139 200.0	874 963.0	17 400.0	1 450.0	MEDIO
29	AGUASCALIENTES	11.0	73 600.0	944 285.0	6 690.9	557.6	BAJO
30	COLIMA	10.0	47 600.0	542 627.0	4 760.0	396.7	BAJO
31	BAJA CALIFORNIA SUR	5.0	30 500.0	424 041.0	6 100.0	508.3	BAJO
32	DISTRITO FEDERAL	16.0	0.0	8 605 239.0	0.0	0.0	MUY BAJO
	TOTAL	2 435.0	19 730 500.0	97 483 412.0	335 963.7		

1 / "La Población de México en el Nuevo Siglo". Consejo Nacional de Población, julio del 2001.

2 / Evolución de la División Municipal según Entidad Federativa. Página 549 Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa del INEGI, 1999.

3 / Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Principales resultados:

Como se puede observar, de acuerdo con los criterios de Marginación del CONAPO, la distribución de recursos del FAIS está en función de los grados de marginación que presentan los estados y reciben más recursos las entidades que registran mayores niveles de marginación. Sin embargo, a nivel municipal este esquema no se presenta en las mismas condiciones: de los 2,443 municipios, 574 registran muy alta marginación y de éstos solamente 29 se encuentran entre los primeros 150 lugares en la distribución¹⁶. Por el contrario, hay 33 municipios con muy baja marginación que se encuentran entre los 150 municipios que más recursos reciben: Lo anterior se puede explicar debido a los siguientes factores:

- El número de municipios que integra el estado al que pertenece
- El número de población que registra el municipio
- El grado de marginación que presenta cada municipio, e incluso

Esto se puede ejemplificar de la siguiente manera, se consideran tres municipios: Puebla, Ensenada y Santo Domingo Tomaltepec:

CUADRO 5. 5
Fondo para el Desarrollo Social Municipal (FISM) 2002

ESTADO	MUNICIPIO	LU- GAR	ASIG. ANUAL POR ESTADO 5_/	NUM. DE MUNICIPIOS 1_/	ASIG. MUNICIPAL 2_/ 5_/	ASIG. POR MUNICIPIO MENSUAL 5_/	POB. POR ESTADO 3_/	POB. POR MUNICIPIO 4_/
PUEBLA	PUEBLA MUY ALTA MARGINACION	2	1,357,500	TOTAL 217 35 MUY ALTA 46 MEDIA 14 BAJA 4 MUY BAJA	113,020.3	9,418.4	5,076,686.0	1,346,176
BAJA CALIFORNIA	ENSENADA MUY BAJA MARG.	150	76,700.0	TOTAL 5 MUY BAJA	18,974.2	1,581.2	2,487,367.0	369,573
OAXACA	SANTO DOMINGO TOMALTE- PEC MUY ALTA MARGINACION	2,385	1,128,300	TOTAL 570 182 MUY ALTA 276 ALTA 76 MEDIA 27 BAJA 9 MUY BAJA	129	10.8	3,438,765.0	2,829

1_/ "La Población de México en el Nuevo Siglo". Consejo Nacional de Población, julio del 2001

2_/ Secretaría de Desarrollo Social

5_/ Cifras en Miles de Pesos.

3_/ Censo del 2000 INEGI

4_/ Censo del 2000 INEGI

¹⁶ Ver distribución de recursos por municipio en documento de trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social, distribución de recursos del FISM para el ejercicio del 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Según se observa, el municipio de Puebla en el año 2002 ocupaba el segundo lugar a nivel nacional en la distribución de recursos con una asignación de 113,020.3 miles de pesos. En el caso contrario, el municipio de Santo Domingo Tomaltepec ocupaba el lugar 2,385 en la distribución nacional, con una asignación de 129.0 miles de pesos. Esta situación se puede explicar porque aunque ambos municipios registran muy alta marginación cada uno forma parte de un estado con diferentes características.

Esto es, el estado de Puebla tiene una asignación anual relativamente mayor a la de Oaxaca, pero aunque la diferencia es poca, se debe señalar que Puebla cuenta con 217 municipios, en cambio Oaxaca tiene 570 por lo que en la distribución se favorece al Municipio de Puebla por formar parte de un estado con menor cantidad de municipios. Ver cuadro 5.5 Por otra parte, se debe recordar que la población es un factor importante en los criterios para distribuir los recursos, pues entre mayor sea el número de población, mayor será la demanda en la prestación de servicios.

En el caso del municipio de Ensenada perteneciente al Estado de Baja California, se puede observar una situación similar a la de Puebla, pues al dividir su asignación anual sólo entre cinco municipios, la distribución los favorece a todos, aún cuando registren muy poca marginación. Por otra parte, otro aspecto importante que se debe destacar en este fondo, es la atomización de los recursos. Siguiendo con los municipios antes señalados, Puebla recibirá mensualmente 9,418.4 miles de pesos; mientras que Santo Domingo Tomaltepec recibirá solamente 10.8 miles de pesos. Esta situación dificulta la realización de proyectos de inversión pues según la ley no es posible adelantar la ministración de los recursos. Otro aspecto que hay que considerar en los municipios como este su ubicación geográfica, lo cual dificulta aún más la inversión.

Por lo que respecta al segundo supuesto relativo a la inquietud y el descontento de los presidentes municipales por la disminución de los recursos del FISM, a continuación se presenta el análisis de la fórmula de distribución aplicada para el 2002, según datos publicados por la gaceta estatal del Estado de Veracruz¹⁷.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación del Estado de Veracruz, Gaceta Oficial del Estado, 2002.

5.4.2.2 Distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

Metodología para analizar la fórmula de distribución de recursos del FISM.-

Para comprobar si la distribución de recursos del FISM se realiza en función del índice marginación de cada municipio, en primer lugar se debe conocer el grado de marginación o índice de rezago de cada uno. Para ello se analizaron los indicadores que marca la Ley de Coordinación Fiscal utilizando la siguiente metodología:

PRIMERA PARTE.- En primer lugar se procedió a determinar el índice de rezago de cada municipio.

Paso 1.- Para determinar el factor de asignación de recursos, primero se determinó el índice de rezago por municipio. Para ello se observó el comportamiento registrado entre 1995 y el 2000 de los siguientes indicadores:

- 1 Población que percibe hasta dos salarios mínimos
- 2 Población analfabeta
- 3 Población sin drenaje
- 4 Ocupantes de vivienda sin energía eléctrica

Es importante aclarar que se emplea este periodo de información porque el INEGI sólo publica esta información con este nivel de detalle cada 10 años, por lo que se utilizó la información disponible más reciente.

Paso 2.- Por municipio, se sumaron las variaciones registradas de los cuatro indicadores, a esta suma se le aplicó el factor de proporción 100 y se obtuvo el índice de rezago por municipio, tal como lo especifica la Ley de Coordinación Fiscal. Esto es, por ejemplo, el municipio de Acajete registró el periodo 1995-2000 el siguiente comportamiento en cada uno de los indicadores:

- Población que percibe hasta dos salarios mínimos se incrementó, al registrar una variación porcentual de 35.45%.
- La población analfabeta disminuyó en -5.69%.
- La población sin drenaje registró un incremento del 25.18%.

- La población sin electricidad disminuyó considerablemente al registrar una variación negativa del -65.83%.

La suma de las variaciones de estos indicadores ($35.45-5.69+25.18-65.83$) para el municipio de Acajete fue de **-10.89** (Ver cuadro anexo "Comparativo de los rezagos a nivel municipal para las 4 variables de distribución del FISM"). Este dato se dividió entre cien (**100**) y se obtuvo el índice de rezago que es de **-0.108930**. Este resultado, por su valor negativo indica que el municipio de Acajete disminuyó su rezago. Cabe señalar los municipios que registran valores positivos reflejan aumento en su nivel de rezago.

Respecto a este punto, se debe aclarar que el cálculo del Índice de Rezago obedece a la necesidad de verificar si la distribución de recursos del municipio de Veracruz corresponde a criterios de marginalidad y pobreza. No se pretende evaluar la eficiencia de la administración municipal en general; se pretende verificar si efectivamente se otorgan mayores recursos a los municipios más pobres.

Desde la lógica de la fórmula de distribución de los recursos del FISM, es válido utilizar el Índice de Rezago como elemento para determinar el impacto del gasto social y verificar si se aplicó correctamente el recurso. Por otra parte, es importante señalar que los recursos provenientes del FISM forman parte del gasto social, y éste a su vez es parte de la Hacienda Pública que es "el instrumento para la planeación del desarrollo de un país, estado o municipio; tiene como objetivo captar los recursos que el Estado o Municipio tiene derecho a percibir y allegarse de aquellos que son transferidos por cualquier tipo de acto, así como gestionar el ingreso de aquellos que se pretende recurrir. Por otro lado, consiste también en el ejercicio y control del gasto público y el registro, control y explotación de sus bienes patrimoniales mediante la planeación, programación y presupuestación de la cuantía de los ingresos y gasto público"¹⁸.

Adicionalmente, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), establece que "la planeación del desarrollo económico-social es tarea fundamental del Estado, del buen diseño y aplicación de las políticas públicas y el logro de los objetivos propuestos en ellas, depende de que la población tenga acceso a mejores niveles de vida y bienestar. A este propósito se

¹⁸ Santiago G. Velasco Monroy. "El Código Financiero del Estado de México: innovación ante los retos del cambio." En Revista del



encamina la política económica cuyo fin consiste en promover una mayor equidad en la distribución del ingreso.”¹⁹

Parte sustancial de la política, lo es la política fiscal, la cual siempre debe estar también orientada a impulsar el crecimiento a través de una estructura impositiva que fortalezca continuamente la recaudación con ingresos estables y permanentes, que sea equitativa y eficiente. Igualmente importante es que el nivel de gasto se ajuste a la disponibilidad de los ingresos, y que su aplicación se haga en forma eficiente, y orientada a las necesidades que plantea y demanda la sociedad, en especial el gasto social.

**PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN
DEL GASTO PÚBLICO**

INGRESOS = GASTO



EFICIENCIA

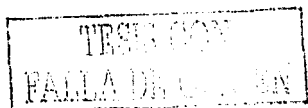
- **NECESIDADES**
- **DEMANDAS DE LA POBLACIÓN**

En este sentido, es válido evaluar la eficiencia de las administraciones municipales desde el punto de vista de la correcta aplicación de los recursos por ser estos parte de la Hacienda Pública Municipal.

PASO 3.- Una vez obtenido el índice de rezago, se procede a comparar si la distribución

Instituto de Administración Pública del Estado de México. No. 43 julio-septiembre, 1999, página 203.

¹⁹ Federico Ruiz Sánchez. "El proceso de planeación-programación-presupuestación en el código financiero del Estado de México." En Revista IAPEM No. 43, página 216.



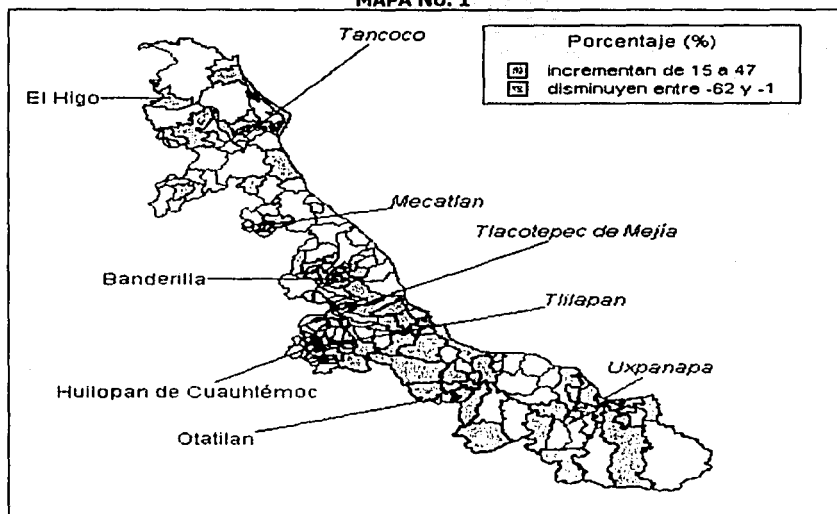
publicada por la Gaceta oficial del Estado (Ver cuadro anexo "Comparativo del Índice de rezago respecto a los recursos asignados para el Estado de Veracruz") obedece criterios de marginalidad, a partir de esta comparación se observan los siguientes resultados:

Principales Resultados

Derivado del análisis efectuado a los criterios de distribución de la fórmula y de acuerdo con la asignación establecida por el estado para cada municipio, se observan las siguientes situaciones:

- En el 2002, el 29% (61 municipios) de los municipios del estado registraron una variación negativa respecto de lo percibido en el 2001. Destacan por registrar las bajas más significativas los municipios de Banderilla (61.7%), Otatitlán (23.3%), El Higo (19.2%), Minatitlán (13.4%), Huilopan de Cuauhtémoc (12.9%) y el Espinal (12%). Ver mapa No. 1.
- Por su parte, entre los municipios que mayor incremento registran se encuentran: Uxpanapa (59.5%), Tlilapan (41.8%), Tancoco (41.0%), Mecatlan (38.6%), Tlacotepec (35.1%) y Tepatlaxco (34.2%). Ver mapa No. 1.

MAPA No. 1



TERMINO
FALLA DE SERVICIO

- Para estar en posibilidad de Interpretar los resultados anteriores, cabe mencionar que la fórmula de distribución de FISM se diseñó, entre otros aspectos, para incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura de servicios básicos en las regiones más pobres. De acuerdo con este criterio, los municipios con mayor rezago social deben ser los principales beneficiarios.
- Lo anterior implica, que cualquier cambio que se registre en el nivel de rezago social de un municipio, ya sea porque éste aumente o disminuya de un periodo a otro, debe influir en el porcentaje de participación en el Fondo. En el cuadro No. 5.6 se puede observar cómo algunos municipios que abaten el nivel de rezago les corresponde una menor asignación respecto al año anterior.

CUADRO 5.6

INDICADORES DE REZAGO

MUNICIPIO	INGRESO %	ANALFA- BETISMO %	DRENAJE %	ELECTRI- CIDAD %	ABATIMIENTO DEL REZAGO %	DISMINUCIÓN ANUAL EN EL FONDO %
BANDERILLA	-21.01	-69.05	-84.13	-87.86	-2.62052	-61.71
OTATITLAN	0.53	-14.69	39.08	-65.63	-1.18875	23.30
EL HIGO	-10.81	-28.02	-25.01	52.14	-1.15978	-19.20
MINATITLÁN	15.99	23.78	25.34	50.59	-0.83723	-13.41
HUILOPAN	41.35	28.11	31.23	64.13	-0.82120	-12.90
EL ESPINAL	13.89	5.71	11.29	63.63	0.66741	-12.03

FUENTE: Indicadores publicados por el CONAPO 1995-2000.

NOTA: El signo negativo indica disminución del rezago social y en el caso de la última columna el porcentaje de disminución del FISM.

- De esta forma el municipio de Banderilla presenta disminuciones considerables en sus niveles de rezago: en el ingreso, la población que percibe de 0 a 2 salarios mínimos disminuye en un 21%; por lo que respecta a la población analfabeta se observa que ésta baja considerablemente en un 69.05%, lo mismo sucede con la población que habita en viviendas que carecen de drenaje y electricidad al registrar disminuciones del 84.1% y 87.9% respectivamente. La suma de estos indicadores representa un abatimiento en el rezago social de -2.62052%; por tanto, y bajo la lógica de la fórmula del FISM, este municipio disminuye su participación en el Fondo debido a que sus carencias se abatieron.
- Bajo el mismo supuesto, los municipios que de un periodo a otro presentan aumento en su

TESIS CON
FALLA DE CALIDAD

nivel de rezago social, obtienen un mayor coeficiente de participación en el fondo, por lo que su asignación presupuestal es superior a la del periodo anterior. Como ejemplo de lo señalado, en el cuadro No. 5.7 se presentan municipios que al aumentar su rezago, registraron un incremento importante en su asignación. Tal es el caso de Uxpanapa que registra incrementos considerables en sus indicadores de rezago social.

- En materia de Ingreso, la población que percibe de 0 a 2 salarios mínimos aumenta en un 96.3%; la población analfabeta se incrementa en un 4.0%; la población que habita en viviendas que carecen de drenaje y electricidad se incrementa en 53.4% y 7.1% respectivamente. La magnitud del rezago se ve reflejado en su asignación presupuestal del 2002, al registrar un incremento de 59.5% anual Ver cuadro No. 5.7.

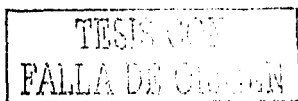
CUADRO 5.7
INDICADORES DE REZAGO

MUNICIPIO	INGRESO (%)	ANALFABETISMO	DRENAJE	ELECTRICIDAD	ABATIMIENTO DEL REZAGO	INCREMENTO ANUAL EN EL FONDO
UXPANAPA	96.26	4.01	53.37	7.1	1.61092	59.50
TLILAPAN	33.78	1.78	121.8	-18.43	1.38940	41.80
TANCOCO	9.92	-13.97	736.88	24.30	7.08828	41.04
MECATLÁN	55.64	10.36	10.80	0.24	0.77050	38.63
TLACOTEPEC	39.47	7.86	-10.04	101.15	1.38436	35.12
TEPATLAXCO	53.20	-2.44	17.87	13.23	0.81857	34.16

FUENTE: Indicadores publicados por el CONAPO 1995-2000.

NOTA: El signo negativo indica disminución del rezago social y en el caso de la última columna el porcentaje de disminución del FISM.

- Sin embargo, es importante señalar, que existe un grupo de municipios que a pesar de presentar disminuciones en su nivel de rezago social registran incrementos en su asignación presupuestal en el fondo. Ello se explica por el hecho de que alguna de las variables muestra aumentos considerables, mismos que al sumarse reflejan un nivel moderado de abatimiento. Por ejemplo, el municipio de Fortín registra un abatimiento en los indicadores de analfabetismo, drenaje y electricidad (ver cuadro No. 5.8); sin embargo, en el ingreso la proporción de población que percibe de 0 a 2 salarios mínimos aumenta considerablemente, al registrar una variación del 45.4%. Siendo este indicador el que ejerce un peso mayor en



el índice global y por consiguiente en su participación en el fondo.

**CUADRO 5.8
INDICADORES DE REZAGO**

MUNICIPIO	INGRESO %	ANALFA- BETISMO %	DRENAJE %	ELECTRI- CIDAD %	ABATIMIENTO DEL REZAGO %	INCREMENTO ANUAL EN EL FONDO %
FORTÍN	45.42	-14.74	-21.66	-26.41	-0.17390	7.76
HUAYACOCOTLA	17.4	-16.56	-10.60	-24.37	-0.34115	8.99
HUEYAPAN	11.62	-4.34	-0.32	-39.10	-0.32143	4.80
IGNACIO DE	15.54	3.03	-21.19	-36.26	-0.38882	3.69
ILAMATLÁN	38.61	-16.83	2.29	29.25	-0.05191	8.06
ISLA	47.99	-1.0	-4.74	-48.51	-0.06250	6.84

FUENTE: Indicadores publicados por el CONAPO 1995-2000.

NOTA: El signo negativo indica disminución del rezago social y en el caso de la última columna el porcentaje de disminución del FISM.

A partir de los resultados observados anteriormente se puede concluir lo siguiente:

- Si bien es cierto que la actual fórmula de distribución responde a los objetivos para los cuales fue diseñada, como es impulsar la creación Infraestructura social básica en los municipios de mayor marginación y con ello mejorar las condiciones de vida de su población, también lo es que de mantenerse el actual esquema se propician distorsiones en la asignación de los recursos:
 - 1) Tanto los municipios que aumentan su nivel de rezago por circunstancias socioeconómicas, como los que no realizan ningún esfuerzo por abatirlo, tienen asegurado un incremento en la asignación de recursos del fondo.
 - 2) Por el contrario, los ayuntamientos que mejoran sus indicadores en materia de infraestructura, se ven perjudicados en la distribución de los recursos, al percibir una menor cantidad.
- La rigidez de la fórmula no prevé estímulos para incentivar a las autoridades municipales a que continúen con su política de expansión, mantenimiento y conservación de la infraestructura social básica, contribuyendo con ello a mejorar los niveles de vida de sus comunidades.

TESIS CON
FALLA DE CUBIERTA

➤ En el caso del estado de Veracruz, el 63% de los municipios disminuyó su rezago, mientras que el 37% restante lo empeoró por diferentes causas, entre las que destacan:

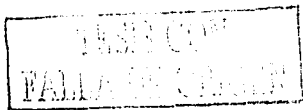
1) En algunos casos el nivel de ingreso se ve afectado considerablemente por el entorno económico, el cual rebasa la capacidad de los municipios. Por ejemplo, en Cosoleacaque la población que percibe entre 0 y 2 salarios mínimos pasó de 8,122 habitantes en 1995 a 20,437 en el 2000, lo que significa un incremento del 151.6%. En esta situación se encuentran otros municipios como Ixhuatlancillo (132.8%), Filomeno Mata (100%), Uxpanapa (96.3%), Oteapan (79.3) y Xochiapa (78.8%), entre otros.

2) En algunos Ayuntamientos, el incremento del factor poblacional influye de manera significativa, como en el caso de Cosoleacaque que incrementa su número de habitantes en 58.4%; la Perla 29.8%; Tlacotepec 24.7%; San Andrés 24.6%; Tatatila 23.2% y Magdalena con el 22.9%. Ver "Cuadro Comparativo de Rezagos" anexo.

➤ Finalmente, se puede afirmar que la fórmula es equitativa en cuanto a que premia a los municipios que presentan mayor rezago social, sin embargo, propicia indiferencia en las autoridades locales por reducir los índices de marginación, ya que entre mayores niveles de rezago registre se asegura una mayor cantidad de recursos.

➤ **La actualización de los datos que integran las variables de la fórmula necesariamente implican (de acuerdo con el actual esquema de asignación) que algunos municipios ganen y otros pierdan, dificultando con ello la planeación presupuestal de un ejercicio a otro y desmotivando a aquellas autoridades que realizan esfuerzos por aplicar eficientemente los recursos del fondo.**

➤ Por otra parte, como la actualización de los datos se realiza por lo menos cada cinco años, **se propician esquemas rígidos en la fórmula en cuanto a la distribución de los recursos.** Por ejemplo, en años anteriores los incrementos anuales fueron en la misma



proporción para todos los municipios²⁰, lo que generó exceso de confianza de las autoridades municipales, al dar por un hecho que los recursos se incrementaban de manera automática.

- Por ello, es necesario revisar los criterios de la distribución de recursos para introducir en la fórmula **un elemento dinámico** que por un lado estimule a los municipios a reducir sus rezagos, y por el otro les garantice una asignación mayor en el fondo. Asimismo, deberá buscarse un elemento que garantice que ningún municipio disminuya su asignación presupuestal con respecto al ejercicio anterior.

5.5 Propuesta para incorporar un nuevo factor de distribución para los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.-

A partir de los resultados anteriormente descritos, a continuación se presenta una propuesta que incorpora los siguientes criterios básicos: equidad, eficiencia y garantía, los cuales garantizarán que ningún municipio pierda la asignación que le corresponde.- La metodología seguida para la elaboración de esta propuesta es la siguiente:

Paso 1.- Se analizó el comportamiento de los valores absolutos que registraron cada una de las variables especificadas en la Ley de Coordinación Fiscal:²¹

- 1 Población analfabeta
- 2 Población sin drenaje
- 3 Ocupantes de vivienda sin energía eléctrica
- 4 Población que percibe hasta dos salarios mínimos

Paso 2.- Se dividen los valores de cada municipio entre el total del estado y multiplica por cien para obtener un factor de proporción para cada municipio y por cada una de las variables. Ver cuadro 5.9 "Ejemplo de calculo del factor de proporción"

²⁰ Tal es el caso del año 2001 en el que el incremento para todos los municipios fue del 19.2%. Según cifras publicadas por la Gaceta estatal del estado de Veracruz.

²¹ La información se obtuvo de los datos publicados por el CONAPO para el año 2000.

Ejemplo:

- **Población Analfabeta.-** Se divide la población analfabeta del municipio de Acajete (1,028.0 personas) entre el total del Estado (669,596) en similar condición y se multiplica por cien y se obtiene el factor de proporción 0.153525.
- **Población sin drenaje.-** Se divide la población sin drenaje del municipio de Acajete entre el total del Estado en igual condición y se multiplica por cien y se obtiene el factor de proporción 0.162698.
- **Población sin energía eléctrica.-** Se divide la población sin energía eléctrica del municipio de Acajete entre el total del Estado en igual condición y se multiplica por cien y se obtiene el factor de proporción 0.108071.
- **Población que percibe hasta dos salarios mínimos.-** Se divide la población que gana hasta dos salarios mínimos del municipio de Acajete entre el total del Estado en igual condición y se multiplica por cien y se obtiene el factor de proporción 0.132413.

**CUADRO 5.9
EJEMPLO DE CALCULO DEL FACTOR DE PROPORCIÓN**

VARIABLE	MUNICIPIO DE ACAJETE	ENTRE	TOTAL DEL ESTADO EN IGUAL CONDICIÓN	POR 100	RESULTADO FACTOR DE PROPORCIÓN
Población Analfabeta	1,028	/	669,569	100	0.153525
Población sin drenaje	4,633	/	2,847,606	100	0.162698
Población sin energía eléctrica	821	/	759,689	100	0.108071
Población que recibe hasta 2 salarios mín.	21,360	/	1,613,138	100	0.132413

Paso 3.- Una vez obtenidos cada uno de los factores por municipio se multiplican por el factor de ponderación que establece la Ley de Coordinación Fiscal 0.25²². Esto es, el factor de la población analfabeta del municipio de Acajete se multiplica por 0.250000 y se obtiene el factor ponderado: $0.153525 \times 0.250000 = 0.38381$. Este procedimiento se repite para cada una de

TESIS
FALLA DE UN

las variables, como se ilustra en el cuadro número 5.10²³:

CUADRO 5.10

OBTENCIÓN DE FACTOR PONDERADO DEL MUNICIPIO DE ACAJETE

VARIABLE	FACTOR DE PROPORCIÓN	X	FACTOR DE PONDERACIÓN O PONDERADOR	=	FACTOR PONDERADO
POB. ANALFABETA	0.153525	X	0.25000	=	0.038381
POB. SIN DRENAJE	0.162698	X	0.25000	=	0.040675
POB. SIN ELECTRICIDAD.	0.108071	X	0.25000	=	0.027018
POB. QUE GANA HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	0.132413	X	0.25000	=	0.033103
SUMA DE FACTORES PONDERADOS					0.139177

Paso 4.- Una vez obtenidos cada uno de los factores ponderados, éstos se suman y se obtiene la suma de factores ponderados.

Paso 5.- Este resultado 0.139177 será el factor de distribución a utilizar en la propuesta que a continuación se desarrollará:

5.6 Propuesta de modificación a los Criterios de Distribución de recursos de la Fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).-

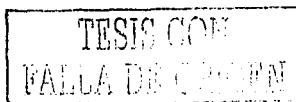
Con el fin de introducir un elemento dinámico en la fórmula que estimule a los municipios para continuar abatiendo los rezagos sociales, se propone que ésta se distribuya a partir de los siguientes principios básicos:

- **EQUIDAD**
- **EFICIENCIA**
- **GARANTÍA**

El mantener el criterio de equidad en la definición de la fórmula tiene como propósito apoyar a

²² Artículo 35 de la ley de Coordinación Fiscal

²³ VER resultados en cuadro anexo "Estimación del factor de distribución del FISM 2002".



los municipios que presentan mayores índices de rezago y estaría determinado por los mismos criterios que integran la fórmula establecida en el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La eficiencia tiene como objetivo fundamental estimular a los municipios que realizan un esfuerzo significativo en el abatimiento de su rezago, pretendiendo con ello incorporar todos aquellos municipios que presentan los mayores índices de marginación, es decir se trataría de reducir la brecha entre los que aumentan su rezago con los que la disminuyen.

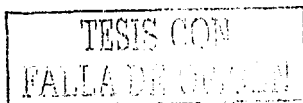
Las causas que normalmente se mencionan respecto al fracaso de las políticas sociales son la contracción del gasto social, la inestabilidad política, la falta de participación ciudadana, o cualquier otra cosa, excepto la mala gestión. En los últimos años, se ha considerado que modernizar la gestión de las políticas sociales depende en buena medida del volumen de gasto. "Si bien resulta incontestable que deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios sociales obedecen, en parte, a las limitaciones en el total de los recursos, resulta cierto también que estos no son el único obstáculo para la eficiente prestación de estos servicios. La experiencia señala, especialmente en América Latina, que se puede gastar mucho y mal."²⁴

Al respecto, el Banco Mundial después de analizar los montos destinados para el gasto social en países en desarrollo, concluye que: "las deficiencias en los servicios urbanos en países en desarrollo no obedecen meramente a limitaciones absolutas de recursos sino también a otros problemas, en particular, los mecanismos institucionales de la prestación de dichos servicios"²⁵ A partir de lo anterior, se pretende analizar la eficiencia desde el punto de vista de la aplicación de los recursos del gasto social (FISM) en los niveles de infraestructura municipal.

Finalmente, con el criterio de garantía se pretende asegurar que ningún municipio perciba menores recursos que el año inmediato anterior, esto es, que ningún ayuntamiento pierda. Partiendo de los supuestos anteriores, a continuación se propone un mecanismo que en primera instancia garantiza el monto de lo percibido en el último ejercicio; y en una segunda fase, introduce un elemento dinámico el cual sólo se calcula considerando el incremento presupuestal de un año a otro. Con base en los criterios anteriores a continuación se describen seis

²⁴ Alendro Medina Giopp "Agenda de Gobierno y Políticas Públicas; la gestión de la política social en revista No. 35 Julio-Septiembre, 1997, Políticas Públicas: actualidad y perspectivas. IAPEM, México, página 85.

²⁵ Banco Mundial: Mejorar la calidad de los servicios urbanos) Op. Cit. Página 85.



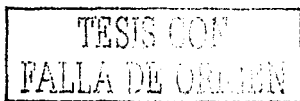
alternativas de distribución que responden a la necesidad de introducir criterios de eficiencia y productividad. Los resultados obtenidos muestran diferentes grados de estímulo de acuerdo a sus grados de avance, lo cual se refleja en el incremento anual de cada municipio.

5.6.1 Filosofía.-

Es importante destacar que la productividad del gobierno municipal es un tema que ha estado en el centro de atención desde la década de los 80'S. En un contexto de restricciones fiscales y financieras, las administraciones federal, estatal y municipal, se han visto presionadas para obtener mayores resultados contando con iguales o menores recursos, para ampliar los servicios a una población creciente sin aumentar las cargas impositivas. "El propósito para incrementar la productividad es el de obtener mejores resultados, más concretamente: elevar la eficacia y eficiencia de las dependencias y organismos auxiliares gubernamentales; la capacidad de respuesta a las demandas sociales; disminuir costos sin detrimento de la calidad; reducir tiempos de producción y en la prestación de servicios; y mejorar el impacto de los programas en la población, sobre todo, de aquella en condiciones socioeconómicas, más vulnerables."²⁶

Por tanto la propuesta que a continuación se desarrollo parte la siguiente filosofía: Impulsar el desarrollo de los municipios, focalizando la inversión en aquellos que presentan altos niveles de marginación, al tiempo que se apoye y estimule a los que han realizado esfuerzos por mejorar sus indicadores sociales, garantizando asignaciones presupuestales iguales o mayores entre un ejercicio y otro. Ver gráfica 4.11

²⁶ Roberto Moreno Espinosa. La administración Estatal y Municipal en el Estado de México en los Procesos de Globalización, apertura e intercambio. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996, página 226.



GRAFICA 5.11
CRITERIOS ESTRATÉGICOS DE DISTRIBUCIÓN



5.6.2 Metodología Propuesta.-

Esta propuesta parte de considerar el incremento registrado en el ejercicio del 2002, respecto al año inmediato anterior. **Este es el elemento dinámico.** Esto es, en el 2001 la asignación de recursos para el FISM en el Estado de Veracruz fue de 1,999.6 millones de pesos, para el ejercicio del 2002 la asignación asciende a 2,104.6 millones de pesos, el incremento registrado de un año a otro en números absolutos es de 138,042.0 millones, según se observa en el siguiente esquema.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

**GRÁFICA 5.12
METODOLOGÍA PROPUESTA**

PRIMERA PARTE

CRITERIO DE EQUIDAD Y GARANTÍA

MONTO IGUAL AL PERCIBIDO EN EL AÑO INMEDIATO ANTERIOR

EJEMPLO

MONTO IGUAL A LO PERCIBIDO EN EL 2001

1,966.6 MILLONES

SEGUNDA PARTE

CRITERIO DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD

INCREMENTO DEL FONDO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE QUE SE TRATE

+ MAS

INCREMENTO RESPECTO A 2002

138,042.0 MILLONES

= IGUAL

MONTO DEL FISM 2002

**MONTO DEL FISM 2002
2,104.6**

1/ Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles, logrando una mayor optimización.
2/ Es el grado de cumplimiento de objetivos y metas programadas en materia de rezago social.

5.6.3 Criterios de asignación propuestos

De acuerdo con la filosofía del nuevo esquema de distribución del FISM, a continuación se presentan 3 propuestas de distribución de recursos, los cuales incorporan en su diseño los tres criterios básicos de equidad, garantía y eficiencia.

La distribución de recursos se efectúa en dos partes, la primera orientada a satisfacer los principios de equidad y garantía y la segunda para estimular la eficiencia en el abatimiento de los rezagos.

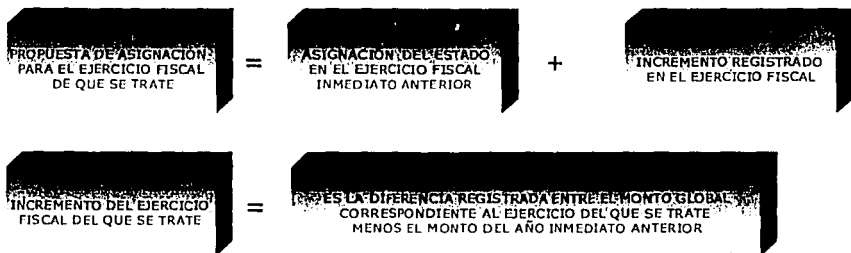
TESIS CON
FALLA DE CALIDAD

SUPUESTOS:

- Garantizar un monto igual a lo percibido en el ejercicio inmediato anterior.
- La diferencia entre la asignación del ejercicio fiscal de que se trate con respecto al inmediato anterior, se considerara como elemento dinámico sobre el cual se realizan los diferentes ejercicios.

A partir de los elementos anteriores se describe a manera de ejemplo la propuesta de fórmula del FISM para el 2002.

**GRAFICA 5.13
EJEMPLO DISTRIBUCIÓN FISM**



FORMULA

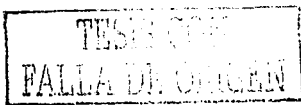
$$P_{aij} = ASW_{t-1} \quad ij + ASW_{tij}$$

Donde:

P_{aij}= Propuesta de asignación para el ejercicio fiscal de que se trate para un municipio determinado de un estado determinado.

ASW_{t-1}= Asignación global del estado del ejercicio fiscal inmediato anterior.

ASW_{tij}= La diferencia registrada entre el monto correspondiente al ejercicio fiscal del que se trate menos el monto del año inmediato anterior para un municipio determinado.



5.6.3.1 PROPUESTA 1.- APLICACIÓN DE FACTORES A LA DIFERENCIA.-

OBJETIVO:

La primer propuesta parte del supuesto de distribuir el incremento anual del Fondo con los nuevos factores de distribución del 2002.

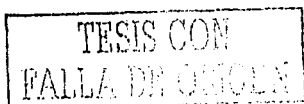
CRITERIOS METODOLOGICOS:-

- Se respetan los factores de distribución 2002 de acuerdo con lo establecido en el Artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Los factores 2002 sólo se aplican al incremento del Fondo para el mismo ejercicio.
- Al resultado obtenido de la aplicación de los factores 2002, se le suma el monto asignado en el 2001 con lo cual se obtiene la asignación propuesta.

METODOLOGÍA:

Para explicar el desarrollo de esta propuesta se tomaron como ejemplo sólo algunos municipios del Estado de Veracruz, mismos que se presentan en el cuadro 5.14. No obstante, se anexan en el trabajo las cifras obtenidas para todos los municipios del estado. En el cuadro sólo se consideran 11 municipios (los municipios restantes se presentan en el anexo "Desarrollo de la fórmula de la propuesta 1 Aplicación de factores a la diferencia" al final de este trabajo) para explicar la metodología que se siguió en el desarrollo de esta propuesta, así como los resultados obtenidos.

De igual forma, es importante destacar que para poder analizar los resultados de esta propuesta fue necesario comparar los resultados obtenidos con los indicadores de rezago explicados anteriormente y cuyos resultados fueron los siguientes:



CUADRO 5.14
INDICADORES DE REZAGO

MUNICIPIO	VARIACION PORCENTUAL 1995-2000				SUMA INDICADORES	%	INDICE DE REZAGO
	INGRE-SO	EDUC	DRE - NAJE	ELEC.			
ACAJETE	35.45	-5.69	25.18	-65.83	-10.89	100.0	-0.108930
ACATLAN	34.19	-26.85	-27.49	-71.19	-91.33		-0.913304
ACAYUCAM	36.57	-6.22	-41.12	-39.68	-50.44		-0.504415
BANDERILLA	-21.01	-69.05	-84.13	-87.86	-262.05		-2.620527
CARLOS A. CARRILLO	19.35	8.33	21.45	30.54	79.68		0.796762
CASTILLO DE TEAYO	28.46	-1.85	3.82	-18.33	12.11		0.121090
COAHUITLAN	52.17	-0.20	3.85	-25.07	30.75		0.307465
FORTIN	45.52	14.74	-21.66	-26.65	-17.39		-0.173897
GUTIERREZ ZAMORA	17.82	-8.87	12.88	-32.92	-11.09		-0.110919
HUAYACOCOTLA	17.40	-16.56	-10.60	-24.37	-34.11		-0.341146
UXPANAPA	96.26	4.01	53.37	7.45	161.09		1.610917

FUENTE: Consejo Nacional de Población y Vivienda 1995 y Censo General de Población y Vivienda del 2000.

1. En primer lugar se debe señalar que como ya explicó anteriormente el monto total a distribuir en esta propuesta es **el incremento registrado en el ejercicio del 2002 con respecto al 2001**. Dicho incremento asciende a 138,042.0 miles de pesos (ver columna 3 del cuadro 5.15), mismos que serán distribuidos entre el total de los municipios de la entidad según el grado de marginación que registren y considerando que no pierdan en su asignación, como hasta ahora lo manifiestan con los actuales criterios de distribución.
2. Se obtiene el factor de distribución para cada uno de los municipios a partir de los criterios publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. Para el municipio de Acajete, el factor de distribución es de 0.139177. Ver columna 4 del cuadro 5.15. Cabe recordar que el procedimiento para obtener este factor de distribución ya explicó en el apartado anterior.
3. Una vez que ya se tiene el factor de distribución por municipio se realiza la siguiente operación: se multiplica el incremento total a distribuir (138,042.0 miles de pesos) por el factor de distribución en este caso para el municipio de Acajete (0.139177) y se obtiene el monto de participación en el incremento el cual asciende a 192.1 miles de pesos. Ver columna 5 del cuadro 5.15.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. Cuando ya se ha obtenido el monto de participación en el incremento, se suma con lo asignado en el año 2001 ver columna 6 del cuadro 5.15 $(192.1+2,980.9= 3, 173.0)$ y se obtiene el nuevo monto estimado para el municipio con la aplicación de esta propuesta, según se puede ver en el cuadro.

**CUADRO 5.15
RESULTADOS**

MUNICIPIO	ASIGNACIÓN		CRITERIOS METODOLÓGICOS			ASIGNACIÓN	VARIACIÓN		
	GACETA 2001 (1)	GACETA 2002 (2)	INCRE- MENTO A DIST. (3)	FACTOR DIST (4)	PARTICI- PACIÓN DE INCREMEN- TO (5)	PROPUESTA 1 (6)	7=2 /1	8=6/ 1	9=6/ 2
ACAJETE	2,980.9	2,929.1	138,042.0	0.139177	192.1	3,173.0	-1.74	6.4	8.3
ACATLAN	493.4	453.4		0.021542	29.7	523.1	-8.1	6.0	15.4
ACAYUCAM	23,955	22,793.4		1.083013	14.95	24,450.0	-4.85	6.2	11.7
BANDERILLA	6,232.5	2,386.4		0.113391	156.5	6,389.0	-61.7	2.5	167.7
CARLOS A. CARRILLO	7,016.5	8,248.9		0.391943	541	7557.5	17.56	-8.4	-8.4
CASTILLO DE TEAYO	2,974.5	3,548.6		0.168612	232.8	3,207.3	19.30	-9.6	-9.6
COAHUITLAN	4,049.8	5,115.1		0.243041	335.5	4,385.3	26.31	-14.3	-14.3
FORTÍN	8,181.0	8,815.9		0.418883	578.2	8,759.2	7.76	7.1	-0.6
GUTIERREZ ZAMORA	7,949.8	8,795.4		0.417906	576.9	8,526.7	10.64	7.3	-3.1
HUAYACOCOTLA	10,189.4	11,105.2		0.527656	728.4	10,917.8	8.69	7.1	-1.7
UXPANAPA	7,098.3	11,322.0		0.537957	742.6	7,840.9	-59.5	10.5	30.75

ANÁLISIS DE RESULTADOS:

1. Como se puede observar el municipio de Banderilla que de acuerdo con la asignación publicada en la Gaceta registra una variación negativa del 61.7%, con esta propuesta registra un incremento del 2.5%. Mientras que Uxpanapa que es uno de los más beneficiados con el actual esquema de distribución (59.5%) registra un incremento del 10.5% respecto al 2001.
2. Los resultados de este ejemplo muestran que a pesar de que se cumple con el criterio de garantía y de equidad, todavía ganan más los municipios con mayor rezago social, situación que impide estimular el esfuerzo de productividad de los municipios, para abatir su rezago social. Ejemplo de lo anterior se puede ver con los resultados obtenidos para el municipio

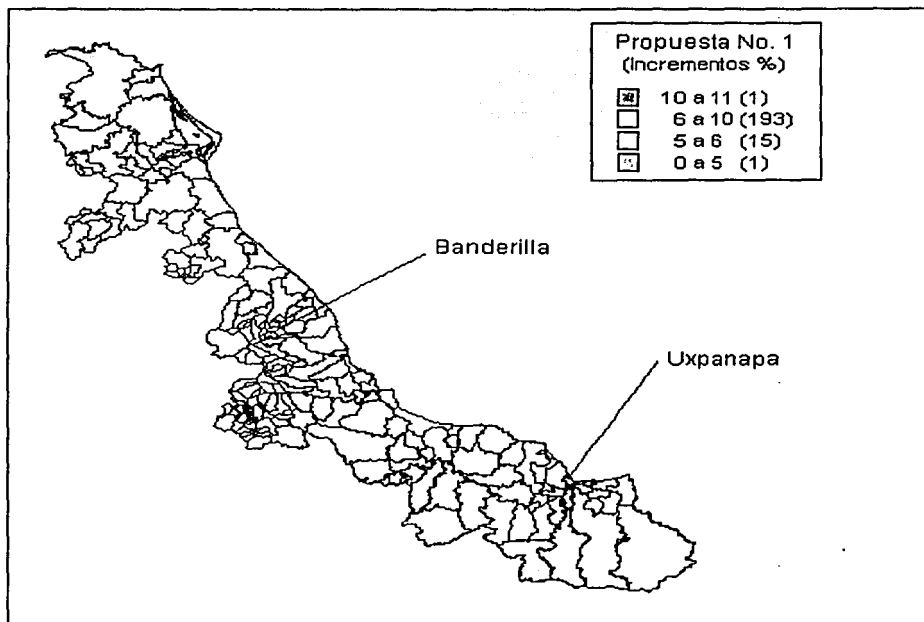
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Coahuiltlan (4,385.3 miles de pesos), pues le corresponde una cantidad menor que a Banderilla (6,389.0 miles de pesos), siendo que registra un nivel de rezago de 0.37465, mientras que Banderilla registra -2.620527. Cabe recordar que los signos negativos indican abatimiento en los niveles de rezago y los positivos aumento de los mismos. Ver cuadro anexo "Comparativo de los rezagos a nivel municipal para la 4 variables de distribución del FISM".

3. Una de las ventajas que ofrece esta propuesta es que la gran mayoría de los municipios muestran un incremento anual de entre el 6% y 10%. (ver mapa No. 2).

MAPA No. 2

Propuesta 1.- Aplicación de factores a la diferencia



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. Si bien es cierto que con esta propuesta ningún municipio pierde con respecto al año inmediato anterior, también lo es que con ella se puede propiciar que las autoridades municipales no los ejerzan al tener la seguridad de que al año siguiente nuevamente van a recibirlos, restándole importancia al mejoramiento de sus índices de rezago. Por otra parte, se debe recordar que el índice de rezago no es para evaluar la eficiencia de las administraciones, pero si se evalúa el impacto del gasto social en un determinado municipio.
5. Esta propuesta no permite la posibilidad de premiar la eficiencia debido a que independientemente de que se registren mejorías o no en los indicadores de bienestar, los municipios recibirán recursos.
6. Por otra parte, es importante reafirmar que frecuentemente se considera que el fracaso de la política social se debe entre otras cosas, a la disminución de recursos destinados para combatir la pobreza, a la inestabilidad política o a la falta de participación ciudadana, sin embargo, como explicamos anteriormente, en muchas ocasiones esto se debe a una mala gestión. La disminución de recursos no es el único impedimento para una deficiente prestación y mala calidad de servicios públicos, también influye la debilidad de los mecanismos institucionales, los reordenamientos organizacionales, la falta de procedimientos y manuales de organización, así como el desconocimiento de los mismos.

5.6.3.2.- PROPUESTA 2.- APLICACIÓN DE ESTÍMULO AL ABATIMIENTO DEL REZAGO.-

OBJETIVO:

En virtud de que la propuesta anterior no contempla el abatimiento al rezago, sino que sólo se concreta a garantizar que los municipios no pierdan en su asignación, propiciando con ello problemas de mal manejo de los recursos, el objetivo principal de esta segunda propuesta consiste en premiar a aquellos municipios que registraron mejoría en sus niveles de bienestar social.

CRITERIOS METODOLÓGICOS:

1. Se crearon factores de distribución a partir del grado de marginación que registre cada municipio. Como ya se explicó este índice se obtuvo de la suma de las variaciones porcentuales registradas en cada uno de los cuatro elementos que integran la fórmula del artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.
2. Sólo se incluye a aquellos municipios que mejoraron sus niveles de rezago, debido a que su propósito solamente consiste en premiar a quienes realizan un esfuerzo por mejorar sus niveles de rezago.

METODOLOGÍA:

Para explicar el desarrollo de esta propuesta se tomará como ejemplo al municipio de Acatlán

1. Se obtiene el índice de rezago de cada municipio, como se explicó la propuesta 1, cuadro No. 5.14.
2. A partir de los resultados obtenidos, se clasifican los municipios de acuerdo a su nivel de rezago, los que registran signo negativo se considera que disminuyeron su rezago, y los valores positivos son aquellos que en vez de disminuir su rezago aumenta. Ver cuadro 5.14.
3. En esta propuesta sólo se incluyen los municipios que registran valores negativos por considerar que disminuyeron su rezago.
4. Como los indicadores son negativos, primero se deben convertir a valores positivos, para ello se les aplica el valor (-1) Para cambiarlos de signo. Ver columnas 3,4 y 5 del cuadro 5.16.
5. Una vez transformados los valores negativos en positivos se suman y se igualan a 100. Columna 5 del cuadro 5.16.
6. Posteriormente, se divide cada uno de los valores entre el total y se multiplica por cien y se

obtiene el factor de distribución. Ver columna 6 del cuadro "Calculo del factor de distribución".

CUADRO 5.16

CALCULO DEL FACTOR DE DISTRIBUCIÓN

MUNICIPIO	INDICE DE REZAGO	AUMENTAN REZAGO	DISMINUYEN REZAGO	-1	TODOS POSITIVOS	FACTOR DE DISTRIBUCIÓN
	(1)	(2)	(3)	(4)	5=(3X4)	6= 5 / 55.169901X100
ACAJETE	-0.108930		-0.108930		0.108930	0.197445
ACATLAN	-0.913304		-0.913304		0.913304	1.655438
ACAYUCAM	-0.504415		-0.504415		0.504415	0.914295
BANDERILLA	-2.620527		-2.620527		2.620527	4.749921
CARLOS A. CARRILLO	0.796762	0.796762			0.796762	0.0000
CASTILLO DE TEAYO	0.121090	0.121090			0.121090	0.0000
COAHUITLAN	0.307465	0.307465	0.307465		0.307465	0.0000
FORTÍN	-0.173897		-0.173897		0.173897	0.315203
GUTIERREZ ZAMORA	-0.110919		-0.110919		0.110919	0.201050
HUAYACOCOTLA	-0.341146		-0.341146		0.341146	0.618355
UXPANAPA	1.60917	1.60917			1.60917	0.0000
TOTAL DEL ESTADO	-19.838731	35.331171	-55.169901	-1	55.169901	100.000

FUENTE: Consejo Nacional de Población y Vivienda 1995 y Censo General de Población y Vivienda del 20

- Este factor de distribución se multiplica por el total del incremento a distribuir (138,042.0 miles de pesos) y se obtiene la participación del Incremento que es el monto que le corresponderá cada municipio. Columna 5 del cuadro 5.17.
- Posteriormente se suma lo asignado en el 2001 (columna 1 del cuadro 5.17), más la participación del incremento (columna 5 del cuadro 5.17) y se obtiene la asignación correspondiente en esta propuesta. Ver columna 6 del cuadro 5.17.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 5.17
RESULTADOS DE LA PROPUESTA 2 APLICACIÓN DEL ESTÍMULO AL ABATIMIENTO
DEL REZAGO

MUNICIPIO	ASIGNACIÓN		CRITERIOS METODOLÓGICOS			ASIGNACIÓN	VARIACIÓN		
	GACETA 2001 (1)	GACETA 2002 (2)	INCREMENTO A DIST. (3)	FACTOR DIST (4)	PARTICIPACIÓN DE INCREMENTO O (5)	PROPUESTA 2 (6)	7=2 / 1	8=6/1	9=6/2
ACAJETE	2,980.9	2,929.1	138,042.0	0.197445	272.6	3,253.5	-1.74	9.1	11.1
ACATLAN	493.4	453.4		1.655438	2285.2	2,778.6	-8.1	463.2	512.8
ACAYUCAM	23,955	22,793.4		0.914295	1262.1	25,217.1	-4.85	5.3	10.6
BANDERILLA	6,232.5	2,386.4		4.749921	6,556.9	12,789.4	-61.7	105.2	435.9
CARLOS A. CARRILLO	7,016.5	8,248.9		0.0	0.0	4,049.8	17.5	.00	-20.8
CASTILLO DE TEAYO	2,974.5	3,548.6		0.0	0.0	7,016.5	19.3	0.0	-14.9
COAHUILTLAN	4,049.8	5,115.1		0.0	0.0	2,974.5	26.3	0.0	-16.2
FORTÍN	8,181.0	8,815.9		0.315203	435.1	8,616.1	7.76	5.3	-2.3
GUTIERREZ ZAMORA	7,949.8	8,795.4		0.201050	277.5	8,227.3	10.6	3.5	-6.5
HUAYACOCOTLA UXPANAPA	10,189.4	11,105.2		0.618355	853.6	11,043.0	8.99	8.4	-0.6
	7,098.3	11,322.0	0.537957	742.6	7,840.9	-59.5	10.5	30.75	

FORMULA

$$P_{ij} = ASW_{t-1} \cdot ij + ASW_{tj}$$

Donde:

P_{ij}= Propuesta de asignación para el ejercicio fiscal de que se trate para un municipio determinado de un estado determinado.

ASW_{t-1}= Asignación global del estado del ejercicio fiscal inmediato anterior.

ASW_{tj}= La diferencia registrada entre el monto correspondiente al ejercicio fiscal del que se trate menos el monto del año inmediato anterior para un municipio determinado.

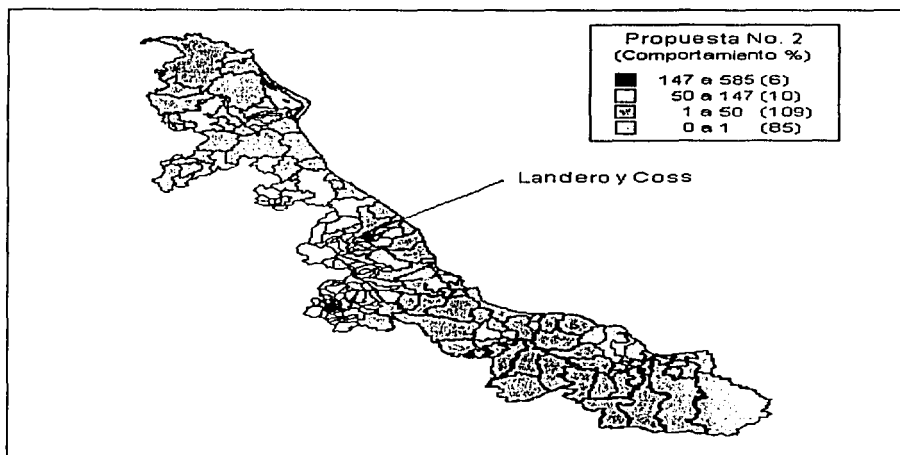
ANÁLISIS DE RESULTADOS:

- Al igual que en la propuesta uno ningún municipio pierde en su asignación respecto al año inmediato anterior, por lo que se cumple con el principio de garantía, ya que todos los municipios del estado de Veracruz recibirán igual o mayores recursos que el año anterior pero no menos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Los resultados anteriores muestran que ayuntamientos con alto nivel de abatimiento en el rezago, incrementan más que proporcionalmente su asignación presupuestal, tal es el caso del municipio de Banderilla cuya asignación crece en 105.2%. Sin embargo, al excluir a los ayuntamientos con altos niveles de rezago, se pierde el principio de equidad, al mantenerlos en los mismos niveles presupuestales, limitando su capacidad de gestión.
- Se observa que a mayor abatimiento en el rezago social, mayor incremento en la asignación presupuestal, situación que en primer instancia pareciera óptima en cuanto a que cumple con el objetivo de premiar la eficiencia y la productividad.
- No obstante, al observar los resultados en todos los municipios (ver anexo Desarrollo de la fórmula propuesta 2 anexo al final de este documento y mapa No. 3) se detecta que el rango de premiación oscila entre un 0.2% y un 584.8%, lo cual refleja una gran heterogeneidad en los criterios de asignación, que pudiera no corresponder tanto a las necesidades reales del municipio como a su capacidad de gestión. (ver apartado desarrollo de fórmula propuesta 2). Ver anexo Desarrollo de Propuesta 2.

Mapa No. 3.-

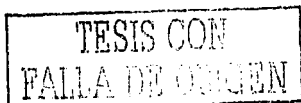


- Finalmente, se puede observar en el cuadro 5.17, que aquellos municipios que incrementaron sus niveles de marginación no pierden en su asignación respecto al año anterior, pero sí recibirían una menor cantidad de recursos que la que se les asignó para el presente ejercicio 2002, al disminuir su participación dentro del FISM, como es el caso de los municipios de Carlos A. Carrillo, Castillo de Teayo y Coahuiltlan.
- Es importante considerar que aún cuando esta propuesta, consiste en premiar a los municipios más eficientes. No obstante, se tiene claro que el índice de rezago no es el único factor que influye en toda la gestión estatal y municipal, existen otros como : la capacitación de los funcionarios municipales, los niveles de escolaridad, el perfil profesional, la vocación de servicio, e incluso hasta cuestiones de índole política, geográfica y cultural. En esta propuesta se utiliza el índice de rezago para evaluar el impacto de la aplicación de los recursos destinados al gasto social, los cuales se deben ver reflejados en el mejoramiento de algunos indicadores de infraestructura básica de la población que viven en condiciones de pobreza.

5.6.3.3 PROPUESTA 3.- EQUILIBRIO POR FACTORES COMPENSADOS (DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN DOS BOLSAS).-

A diferencia de las propuestas 1 y 2, en ésta se incluyen los tres principios básicos: equidad, eficiencia y garantía. Es decir, se garantiza que ningún municipio perciba menores recursos que el ejercicio inmediato anterior; se premia a aquellos municipios que mejoren sus niveles de rezago y también a los que registren mayores niveles de marginación. A partir de lo anterior, la propuesta 3 Equilibrio por Factores Compensados parte de los siguientes supuestos:

- Garantizar un monto igual a lo percibido en el ejercicio inmediato anterior
- La diferencia resultante entre la asignación del ejercicio fiscal de que se trate con respecto al inmediato anterior, se considerará como el elemento dinámico.
- Se premiará a la eficiencia en la aplicación de los recursos, es decir a aquellos

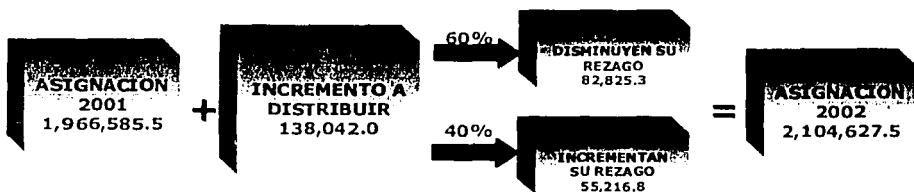


municipios que realicen un esfuerzo por mejorar sus niveles de marginación y que lo reflejen en sus indicadores.

OBJETIVO:

El objetivo de esta propuesta consiste en establecer dos bolsas a distribuir: la primera orientada a apoyar aquellos municipios que registren cambios favorables en el abatimiento de los rezagos, y la segunda, para aquellos cuyos índices de marginación aumenten. Esto es:

GRAFICA 5.18
METODOLOGÍA PROPUESTA NÚMERO TRES



METODOLOGÍA.-

1. Se obtiene el índice de rezago de cada municipio, tal como se explicó en el cuadro 5.14.
2. A partir de los resultados obtenidos, se clasifican los municipios de acuerdo a su nivel de rezago, los que registran signo negativo se considera que disminuyeron su rezago, y los valores positivos son aquellos que en vez de disminuir su rezago aumenta.
3. En la bolsa del 60% sólo participan los municipios que disminuyeron su rezago (según indicador negativo) y en la del 40% con los factores de los municipios que lo aumentaron. (indicador positivo) Ver columna 5 del cuadro 5.19. Se debe aclarar que en este cuadro "Resultados de propuesta 3" se incluyen municipios que participan en las dos bolsas, tal es el caso de Acajete que participa del 60%, mientras que Carlos A. Carrillo en la del 40%. Lo anterior debido al índice de rezago que registra cada uno de ellos (ver cuadro 5.14 indicadores de rezago), situación que se ve reflejada en la asignación que les corresponde a

TESIS CON
FALLA DE CALIDAD

cada uno de ellos. ver columna 6 del cuadro 5.19.

4. Una vez que se ha determinado la participación del incremento de cada municipio de acuerdo su grado de avance en sus indicadores de rezago, se suma la asignación otorgada en el 2001, más la participación del incremento y se obtiene el monto correspondiente para cada municipio en el marco de esta propuesta. Ver columna 6, cuadro 5.19.

CUADRO No. 5.19
RESULTADOS
PROPUESTA 3 EQUILIBRIO POR FACTORES COMPENSADOS

MUNICIPIO	ASIGNACIÓN		CRITERIOS METODOLÓGICOS			ASIGNACIÓN	VARIACIÓN		
	GACETA 2001 (1)	GACETA 2002 (2)	INCREMENTO A DIST. (3)	FACTOR DIST. (4)	PARTICIPACIÓN DE INCREMENTO (5)	PROPUESTA 3 (6)	7=2 /1	8=6/1	9=6/2
ACAJETE	2,980.9	2,929.1	138,042.0	0.196158	162.5 (60%)	3,143.4	-1.74	5.4	7.3
ACATLAN	493.4	453.4		1.644485	1362.0	1,855.4	-8.1	276.1	309.2
ACAYUCAN	23,955	22,793.4		0.908245	752.3	24,707.3	-4.85	3.1	8.4
BANDERILLA	7,098.3	11,322.0		4.718494	3908.1	10140.6	-61.7	62.7	324.9
CARLOS A. CARRILLO	7,016.5	8,248.9		2.255125	1245.2 (40%)	5,295.0	17.56	30.7	3.5
CASTILLO DE TEAYO	2,974.5	3,548.6		0.342778	189.2	7,205.7	19.30	2.7	-12.6
COAHUILTLAN	4,049.8	5,115.1		0.870237	480.5	3,455.0	26.31	16.2	-2.6
FORTÍN	8,181.0	8,815.9		0.313117	259.3 (60%)	8,440.3	7.76	3.2	-4.3
GUTIERREZ ZAMORA	7,949.8	8,795.4		0.199719	165.4 (60%)	8,115.2	10.64	2.1	-7.7
HUAYACOCOTLA	10,189.4	11,105.2		0.614264	508.8 (60%)	10,698.2	8.99	5.0	-3.7
UXPANAPA	7,098.3	11,322.0		4.559479	2517.6 (40%)	9615.9	59.5	35.5	-15.1

FORMULA

$$P_{ij} = ASW_{t-1} + ASW_{tj}$$

Donde:

P_{ij}= Propuesta de asignación para el ejercicio fiscal de que se trate para un municipio determinado de un estado determinado.

ASW_{t-1}= Asignación global del estado del ejercicio fiscal inmediato anterior.

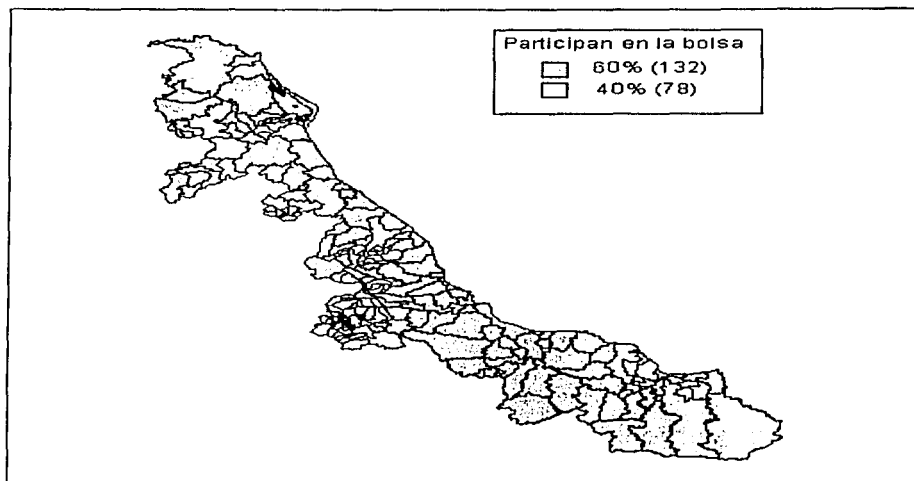
ASW_{tj}= La diferencia registrada entre el monto correspondiente al ejercicio fiscal del que se trate menos el monto del año inmediato anterior para un municipio determinado.

ANÁLISIS DE RESULTADOS:

- Los resultados obtenidos en esta propuesta permiten afirmar que la fórmula beneficia a los municipios de acuerdo al nivel de mejoramiento que registran en sus indicadores de rezago. De esta forma, participan en la bolsa del 60% un total de 132 municipios; mientras que en la del 40% sólo 78 municipios. Ver mapa No. 4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mapa No. 4
Propuesta 3.- Equilibrio por Factores Compensados



- Esto es, mientras mayor sea el nivel de mejoría en sus indicadores, mayor cantidad de recursos recibirán, tal es el caso del municipio de Acayucan.
- Por lo que respecta a los municipios que aumentan su rezago social, si reciben recursos pero en menor cantidad. Por ejemplo, el municipio de Coahuatlán que mayores niveles de rezago presenta le corresponde una menor cantidad de recursos.
- Se considera que esta opción es la más viable ya que cubre todos los aspectos: equidad, productividad y garantía, al permitir que nadie reciba menos de lo obtenido en el ejercicio anterior. Además, permite premiar a aquellos municipios que en verdad están realizando un esfuerzo por mejorar su función pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

- A partir del análisis a los criterios para distribuir los recursos del FISM, se puede afirmar que el problema de la inequidad de dicha distribución no es la fórmula de distribución sino más bien los criterios que se utilizan para determinar los coeficientes de distribución: a).- población que percibe hasta dos salarios mínimos; b).- población analfabeta; c).- población sin drenaje y; d).- población sin electricidad.
- De acuerdo con los resultados obtenidos de la aplicación de las diferentes propuestas, los criterios que se incorporan para medir la pobreza pueden ser muy discutibles. Según el análisis efectuado al comportamiento de dichos indicadores y los resultados obtenidos en las tres propuestas, se pudo observar que algunos indicadores registran una mayor movilidad que los demás, influyendo de manera determinante en el resultado.
- Toda variación en los elementos considerados para la fórmula (variables, socioeconómicas indicadores de pobreza y el peso de las mismas en el indicador global), se reflejan en la concentración de la pobreza. Por ejemplo, entre 1995 y 2000 en el municipio de Cosoleacaque los indicadores de medición de rezago muestran el siguiente comportamiento: en el Ingreso, la población que percibe hasta dos salarios mínimos aumenta en un 151.63%, la población analfabeta se incrementa en un 13.92%; por el contrario la población sin drenaje disminuye en un 13.31% y la población electricidad también disminuye en un 40.72%, dando como resultado un índice de marginación alto de 1.115180.
- Si a los resultados anteriores agregamos el factor población para el mismo municipio, la cual registra un incremento de 50.38%, podemos afirmar que el municipio ha venido haciendo esfuerzos por mejorar la prestación de servicios, situación que se refleja en el drenaje y la electricidad, sin embargo el crecimiento poblacional rebasa la capacidad del municipio para cubrir en su totalidad la demanda en la prestación de servicios.

- Los datos necesarios para hacer las mediciones son muy limitados y requieren de extrapolaciones que en ocasiones tergiversan la realidad. Las fórmulas que se incorporan son sumamente complejas y controversiales, se requiere aclarar los criterios que incluyen y mejorar las fuentes de información. No obstante, es una ventaja que sean públicas y que los especialistas puedan valorarlas, criticarlas y sugerir mejoras; pero cualquier modificación en los criterios y en los datos que la conforman repercute en sus transferencias. A partir de lo anterior, es comprensible que cada estado haya buscado construir su propia fórmula con base en sus datos disponibles y sobre todo, tomando en consideración los distintos contextos socioeconómicos, demográficos, étnicos y hasta territoriales.
- Por otra parte, cabe señalar que el factor del ingreso cuyo indicador es el más alto en la mayoría de los municipios, rebasa la capacidad del municipio para dar solución a problemas de distribución de ingreso que como sabemos es un problema nacional.
- A partir del análisis a los criterios para integrar los coeficientes de la fórmula, se pudo detectar que factores como el de la electricidad ya no constituye un elemento que necesariamente indique grados de marginación alta, en la actualidad ya muchas comunidades cuentan con el servicio. Además, se debe destacar que si bien este servicio eleva el nivel de bienestar de las personas, no es determinante para sacarlos de su condición de pobreza.
- Por otro lado, aún cuando los indicadores de vivienda y electricidad muestran crecimientos importantes, tal vez se verá incrementado su nivel de vida de la población (no es el caso del ingreso) pero su situación de dependencia continuará en tanto que no se proporcione la posibilidad de acceder no solo a mejores niveles de vida, sino a la actividad productiva, propiciando con ello la posibilidad de disminuir la dependencia de estas poblaciones de los programas compensatorios que proporciona el Gobierno Federal.
- Como resultado de las tres propuestas planteadas en este trabajo, se pudo observar que en muchas ocasiones el hecho de que el municipio reciba una mayor cantidad

de recursos no garantiza una adecuada prestación de servicios, debido a diferentes factores: falta de capacidad administrativa del municipio, falta de preparación de sus funcionarios, burocratización excesiva en la prestación de servicios, elevados niveles de corrupción, entre otros.

- Por tal motivo, la distribución de recursos no es el único factor para garantizar la disminución de los niveles de pobreza en el país, más que eso se requiere del mejoramiento de los mecanismos de gestión y política pública. Si bien es cierto que existe la necesidad de proveer a los municipios de mayores recursos, también lo es éstos requieren de la instrumentación de nuevas técnicas y tecnologías de gobierno que permitan modificar los actuales esquemas de la función pública y con ello propiciar el mejoramiento de los niveles de vida de la población, particularmente de la población pobre.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A partir del desarrollo de la presente investigación, se puede concluir que la administración de la política social totalmente centralizado ya no es funcional, el grado de desarrollo que ha alcanzado la sociedad y sus formas de organización demandan cada vez una mayor participación en los asuntos públicos. En este contexto, la descentralización como tal, constituye un avance importante dentro del sistema federal; sin embargo es todavía insuficiente y perfectible.
- El actual esquema de descentralización, el procedimiento de asignación y distribución de los recursos destinados a la superación de la pobreza en inequitativo y contradictorio, la asignación y distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en su operación presenta algunas inequidades, se requiere evaluar la modificación de los criterios de distribución.
- En las condiciones actuales, las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal obligaron a los estados a reorganizar su forma de asignación de recursos. En algunos casos, las condiciones dictadas por los gobernadores han generado irritación en los municipios que sienten que esta descentralización les ha favorecido muy poco, ya que ahora el control lo ejercen los gobiernos estatales.
- Asimismo, la creación del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación 1998 afectó a los municipios de diferentes formas, situación que se vuelve compleja y poco generalizable. La descentralización de esas aportaciones federales hizo a los estados ganadores por encima de los municipios; y a los municipios grandes y desarrollados, ganadores, sobre los municipios pequeños y pobres. Más, que el incremento real de los fondos, lo que se ha trasladado hacia la periferia es parte de la normatividad y control de los mismos. Esos recursos ya se transferían a los municipios, pero eran controlados por la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de

Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal.

- En la actualidad, los municipios pueden hacer uso de estos fondos con la supervisión estatal y bajo ciertas condicionantes que impuso la propia federación. Dado que los gobernantes tienen mucho más recursos políticos que los presidentes municipales y poseen un poder considerable sobre las legislaturas estatales, es posible suponer que se vea a lo largo del país 31 formas y grados distintos de centralismos regionales.
- No obstante, se debe aclarar que finalmente estos cambios representan un avance significativo a favor del fortalecimiento de las finanzas municipales, el Gobierno Federal ha respondido parcialmente a reiteradas demandas por descentralizar los recursos federales y con ello ha abierto la posibilidad para algunos municipios de ganar autonomía y eficiencia gubernamental, para atender mejor a las demandas ciudadanas. Sin embargo, existe el riesgo de que la descentralización nacional favorezca la concentración de los poderes locales (lo cual puede ocurrir tanto a nivel estatal como municipal) .
- Como se ha podido observar este proceso de descentralización se ha llevado a cabo de manera paulatina, con lo cual el Gobierno Federal pretende, entre otras cosas, dar tiempo a los municipios para lograr un nivel de capacitación suficiente para el uso eficiente y responsable de esos recursos. De acuerdo con varias experiencias relatadas por presidentes municipales y representantes de SEDESOL en los estados, con frecuencia los municipios pequeños no utilizan todos los recursos que les fueron asignados, lo cual rara vez se debe a que se ha logrado satisfacer todas las necesidades de sus pobladores, sino a la falta de capacidad para administrar los recursos eficazmente.
- El impacto que tendrá esta descentralización de recursos en la vida de las regiones del país será muy fuerte y tendrá múltiples expresiones: particularmente, los municipios urbanos y metropolitanos se verán dotados de cantidades muy

considerables de nuevos recursos, lo que representará un cambio significativo en las posibilidades de la administración municipal para atender las necesidades locales. Los cambios pueden ser muy positivos si se acompañan de acciones como la capacitación, la definición clara de objetivos y facultades y la clasificación de los municipios por capacidades.

- Sin embargo, la intervención de los estados ha desviado en distintas medidas la asignación federal de los recursos para los municipios. Esto no es necesariamente negativo pues cada estado toma en cuenta sus particularidades regionales y se conduce a favor de una política de equilibrio estatal. No obstante, se debe recalcar que las formulas estatales y federal difieren entre sí.
- También es importante resaltar que la transferencia de recursos federales no incluye formas de control, evaluación y rendición de cuentas eficaces. Sin mecanismos de control efectivos, difícilmente podrían lograrse los objetivos buscados con la transferencia financiera ni aumentar la eficiencia y eficacia de los recursos. No obstante, el hecho de existan algunas instancias como medio de control (SEDESOL) no garantiza su efectividad. Se requiere de la definición clara de los roles de todos y cada uno de los participantes en este proceso.
- Además de contar con recursos suficientes, se requiere de sistemas de integración fluidos, accesibles y altamente profesionales que garanticen la credibilidad de los procesos de transferencia financiera, así como la ejecución y evaluación de los mismos.
- Esto es, para que el municipio realmente se vea favorecido con la descentralización, se debe constituir en un organismo autónomo, dotado de capacidades materiales, técnicas y humanas que le permitan cumplir satisfactoriamente con las tareas que tiene encomendadas. En este sentido, la descentralización de los fondos de aportaciones deberá contemplar el fortalecimiento de las legislaturas locales, a fin de

asegurar procesos de gestión efectivos de tal forma que favorezcan el desempeño gubernamental de estados y municipios .

- Por otra parte, históricamente, las finanzas municipales han sido insuficientes, lo que ha impedido que los ayuntamientos cumplan eficaz y eficientemente con sus atribuciones como prestadores de servicios como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados panteones, rastro, calles, parques, jardines y todas las atribuciones que marca el artículo 115. De esta forma, la decisión de incrementar las transferencias es positiva, pero insuficiente para la gran mayoría de los municipios del país, que carecen de una capacitación que les permita mejorar sus sistemas de gestión pública.
- Como resultado de las tres propuestas planteadas en este trabajo, se pudo observar que en muchas ocasiones el hecho de que el municipio reciba una mayor cantidad de recursos no garantiza una adecuada prestación de servicios, debido a diferentes factores: falta de capacidad administrativa del municipio, falta de preparación de sus funcionarios, burocratización excesiva en la prestación de servicios, elevados niveles de corrupción, entre otros.
- Por tal motivo, la distribución de recursos no es el único factor para garantizar la disminución de los niveles de pobreza en el país, más que eso se requiere del mejoramiento de los mecanismos de gestión y política pública. Si bien es cierto que existe la necesidad de proveer a los municipios de mayores recursos, también lo es éstos requieren de la instrumentación de nuevas técnicas y tecnologías de gobierno que permitan modificar los actuales esquemas de la función pública y con ello propiciar el mejoramiento de los niveles de vida de la población, particularmente de la población pobre.
- Es conveniente recalcar la urgencia de modificar los esquemas de gestión dentro de la administración pública, sobre todo en el nivel municipal. En los tiempos actuales es urgente adecuar nuestras instituciones a la nueva realidad, ya es tiempo de considerar las nuevas tecnologías de gobierno como una alternativa de solución a los

problemas que enfrenta la gestión de la política social, tomar de ellas lo que pueda ser útil y que vaya acorde con las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales de nuestras instituciones.

- En la actualidad se debe visualizar al municipio como una institución cuyo éxito dependerá del sistema organizacional con que cuente. Para ello es urgente incorporar a su operación sistemas de gestión de calidad que permitan reorganizar estructuras y funciones de tal forma que agilicen su operación, bajo esquemas de eficiencia y calidad, pero sobre todo, que se reflejen en una mayor y mejor prestación de servicios.
- Un ejemplo de ello es la acelerada influencia que están teniendo la serie de la NORMAS ISO 9000 para alcanzar elevados sistemas de calidad en la prestación de bienes y servicios, la administración pública se enfrenta ante el gran reto de transformar sus estructuras, sus integrantes y sus conductas, si en verdad pretende estar a la altura de los países con los cuales estamos compitiendo, este sistema de normas actualmente opera con gran éxito en la mayoría de los países desarrollados, esto no significa que para México constituya la respuesta a todos sus problemas, pero sí representa una posibilidad de mejora, y sobre todo, una alternativa para agilizar los procesos administrativos.
- Finalmente se concluye que el Ramo 33 como fuente de financiamiento de los Gobiernos locales a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) no ha impactado en la disminución de la pobreza, pues el número de pobres en vez de disminuir ha aumentado. Cabe señalar que el problema de la pobreza es mucho más complejo y va más allá de las modificaciones a los criterios de distribución de recursos del FAIS, requiere de la instrumentación de una política económica con responsabilidad social, esto es que incorpore subordine la política social a la económica.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, la Distribución y calendarización para la ministración de recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. **Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 2002.**

Aguayo, Sergio "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el exodo centroamericano," **Foro Internacional**, El Colegio de México, México, Vol. XXXII, núm.3 enero-marzo.

Arguedas Urbina, Sol **El Estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico?** México, Universidad Nacional Autónoma de México, 131, pp.

Aguillar Camín, Héctor **Después del Milagro.** México, Cal y Arena 1990, 217 páginas.

Alonso, Jorge. **El Estado Mexicano.** México, nueva imagen, 1982, 2a. edición, 345 páginas.

Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. Edición 1999, INEGI

Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. Edición 2000, INEGI 54

Baéz Rodríguez, Francisco. "La crisis y la política económica" en **México hoy ante la Crisis.** México, Siglo XXI, 1985. Páginas 337-338.

Baileres Helguera, Enrique **Reflexión y Aproximación al Concepto y Contenido de la Política Social.**

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

Bazdresch, Carlos. et. al. **México, Auge, Crisis y Ajuste.** México, FCE, 1992, 464 páginas.

Blanco, José. " El desarrollo de la crisis en México (1970-1976) en **Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana.** Pagina. 319.

Boltvinik, Julio "Dime a quien consultas y te diré cuántos pobres tienes" Simposio "Pobreza: Metodologías y conceptos" organizado por la Secretaría de Desarrollo Social. **Periódico Reforma.**

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos **Pobreza y Distribución del Ingreso en México.** México, Siglo XXI, 1999, 354 páginas.

Boltvinik, Julio, "Programa antipobreza Confuso y Continuísta". **La Jornada.** Sección Economía Moral, 19 de abril de 2002, México.

Bozeman, Barry.(compilador) **La Gestión Pública su Situación Actual México**, 1997, Fondo de Cultura Económica, 547 páginas

Cabrero Mendoza, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público**. México, INAP, 1997. 155 páginas.

Caiden Gerald "Desafíos para los gerentes del sector público" **Revista de Gestión y Política Pública** México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1992, Vol 1, número, 1

Campa José Antonio, Secretario Ejecutivo de la CEPAL "**Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social en América Latina**". <http://www.eclac.org/español/portada/oeaesp.htm>.

Carrasco Rosalba y Tarriba Gabriel. "**Pobreza y Política Social**".1998.

Centro de Análisis Mutidisciplinario, **Reporte de Investigación** No. 27, abril de 1993.

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

Chávez, Marcos. " El mínimo en picada desde 1977 " **El Financiero**. Página 16.

Código Fiscal de la Federación. **Ley de Coordinación Fiscal**, Colección Porrúa, 53ª edición, México, 1999, páginas 781-813.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, editorial Porrúa

Consejo Nacional de Población "La Población de México en el nuevo Siglo", julio del 2001

Cordera, Rolando. (compilador) **Desarrollo y crisis de la Economía Mexicana** México, SXXI, 1981, pp. 39.

Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coordinadores) **Las Políticas Sociales de México al fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión**. México, Las Ciencias Sociales, editorial Porrúa, 2000 pp.825 páginas.

Crozier, Michel **Estado Modesto, Estado Moderno**, México, FCE, 1990, páginas 13-20

Crozier, Michel "La transición del Paradigma burocrático a una cultura de gestión pública" páginas. 13-20.

Cossio, Villegas, Daniel. **El sistema político mexicano**. México, editorial. Joaquín Mortiz pp. 22-50.

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

Decreto de Presupuesto de Egresos 2000 Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1999.

Decreto de Presupuesto de Egresos 2003 Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2002. Páginas 168-169.

D Hansen, Roger. **La Política del Desarrollo Mexicano**. México, SXXI, 20a. edición, 1991, 340 pp.

De Lomnitz, Larisa. **Como Sobreviven los Marginados**. México, SXXI, 3a. edición, 1978, pp 16-57.

Descentralización. **Cuadernos de Renovación Nacional**. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 126 páginas

Descentralización e Infraestructura Local en México: una nueva Política Pública para el Desarrollo. Perspectivas. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1998 Traducción de las versiones originales en inglés y francés publicadas con los títulos: "Descentralisation an Local Infrastructure in México a New Public Policy for Development." Y "Décentralisation et infrastructure locale au Mexique Une nouvelle politique publique de développement." 121 páginas.

Diario oficial de la Federación 30 de enero de 1998, pagina. 19.

Diario oficial de la Federación 26 de febrero de 1999 "Reglas de Operación 1999: Ramo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, quinta sección

Diario oficial de la Federación 31 de enero de 2002 "Acuerdo que tiene por objeto establecer las Microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación. Página 30.

Diario oficial de la Federación 16 de abril del 2003 "Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal del 2003.

Diario oficial de la Federación 11 de marzo del 2003 "Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas" para el ejercicio fiscal del 2003.

Diario oficial de la Federación 5 de marzo del 2003 "Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas" para el ejercicio fiscal del 2003.

Diario Oficial de la Federación del Estado de Veracruz, **Gaceta Oficial del Estado. 2001**

"Dime a quien consultas y te diré cuantos pobres tienes" Artículo derivado del **Simposio Pobreza: Metodologías y Conceptos** organizado por la SEDESOL Periódico Reforma.

El Financiero 30 abril de 1997. México.

El Nacional Agosto 8 de 1997

Farfán Mendoza Guillermo, "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México" compilador Gutiérrez Garza, Esthela. **El Debate Nacional**. México, Diana, 1997, 350 páginas.

Federalismo Fiscal Comparado, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC, México, 1990, 364 páginas.

Fernández Santillán, José f. **Política y Administración Pública en México**. México, FCE, pp. 88-115.

Galeano, Eduardo. **Las Venas Abiertas de América Latina**. México, SXXI, 1971, pp.3-15.

González, Marco. "Indicadores de bienestar social : una comparación entre los censos de 1980 y 1990." **El cotidiano**. Registro de la UNAM, julio-agosto, 1992, pp.2

González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y Política Social**. México, INAP, 1990, 127 páginas.

Gramsci, Antonio. **Notas sobre Maquiavelo, sobre Política, y sobre Estado Moderno**. México, Juan Pablos editor, 1975, pp 108.

Guerrero, Omar. **La Teoría de la Administración Pública**. México, Harla, 1986, 3,398 páginas.

Guerrero, Omar. "el Estado Magestuoso ante la privatización". **Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública**. año 2 no. 3, julio de 1990, pp 146.

Guerrero Orozco "Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública" 1995 página 37.

Gutiérrez Garza, Esthela. **La Crisis del Estado de Bienestar**. México, SXXI, 1988, 362 páginas.

Golbert, Laura. " Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales en Argentina" en **Los desafíos de la Política Social en América Latina**. De Ma. Cristina Cacciamall, Catalina Banko y Anita Kon (compiladoras), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales /UCV universidad Central de Venezuela, 2002.

Giopp Medina, Alejandro, "Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: La Gestión de la Política Social", **Revista de Administración Pública**, No. 35 julio-septiembre de 1997 Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997.

Gordon, Sara R. "La cultura política de las ONG'S en México", en **Revista Análisis Institucional**, Sedesol, enero 1998, No. 1 29 páginas.

Guillén, Arturo. "Interpretación sobre la crisis en México" en **México hoy ante la Crisis**. México, Siglo XXI, 1985. Página 160.

Hernández Laos, Enrique. **Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una Agenda para la Investigación.** México, UNAM, 1992, 268 pp.

Huerta, Antonio. **Economía Mexicana, mas allá del Milagro.** Página 67.

H. Strahm, Rudolf y Ursula Oswald. **Por esto Somos tan Pobres.** México, UNAM, 1990

Hernández Trillo, Fausto. **Colección de Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),** México, 1997, 30 páginas.

Índices de Marginación, 1995. México, Consejo Nacional de Población (CONAPO), 1995, 61 páginas.

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

Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal. CONAPO, 1990, 304 páginas.

Jusidman, Clara **La Política Social en Estados Unidos.** México, Editorial Porrúa, 1996, 181 páginas.

Kliksber, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en Gestión Pública" **Memoria del II Seminario sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública.** México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1991, 177-183 páginas.

Kliksberg, Bernardo. " Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza" **Revista de Gestión y Política Pública.** México, CIDE Vol. I No. 1, julio-diciembre de 1992, páginas 33-48.

Kliksber, Bernardo (compilador). **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 las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993, 432 páginas

kliksberg, Bernardo. **Cómo transformar al Estado? Más allá de los Mitos y los Dogmas.** México, FCE, 1989, 103 páginas.

Kliksberg, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos" **Ponencia presentada en la Reunión Mundial de Expertos de la ONU,** realizada en New York del 27 de mayo al 3 de junio de 1997.

Korten, David "Tirad Generación ONG Strategies: A key to people-Centred Development" **Word Development ,** Washington, 1987, página 156.

" La medición de la pobreza en México" **Congreso Organizado por el CIDE** el 13 de agosto de 2002 en el que participaron el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, la Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota y el Secretario de Educación

Pública Reyes Támez

La Población de México en el nuevo siglo, Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), julio del 2001.

La Jornada 27 de abril de 1997, páginas 1 y 24

La Jornada Noviembre de 1997

Lerner, Berta **América latina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza**. México, Colección de las Ciencias Sociales, editorial Porrúa, 1996 189 páginas.

Ley de Coordinación Fiscal **Código Fiscal de la Federación**, Leyes y códigos de México, editorial Porrúa, 53ª edición, 1999, 390 páginas.

Lewis, Oscar. **Los hijos de Sánchez**. Grijalbo, 1982, Introducción.

Luiz Abrucio, Fernando "El impacto del modelo gerencial en la Administración Pública: un breve estudio sobre la experiencia internacional reciente" páginas 21-49.

López Cruz, Ángel. "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal" **Revista Prospectiva** No. 10, julio de 1998 páginas 30,33.

Martínez Uriarte Jacqueline "Las participaciones fiscales como fuente de recursos para los municipios" en **Federalismo. Memoria del I Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública**. Página. 71.

Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, México, 1992.

Medellín, Rodrigo. " La dinámica del distanciamiento económico-social en México." en **La Sociedad Mexicana : Presente y futuro**. Miguel S. Wionezak. pp. 387.

México Social 1996-19989. División de Estudios Económicos y Sociales BANAMEX, Grupo Financiero Accival.

Montaño, Jorge. **Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos**. México, SXXI, 1981 pp. 43-90.

Moreno Espinosa, Roberto. **La Administración Estatal y Municipal en el Estado de México, en los Procesos de Globalización, Apertura e Intercambio**, México, IAPEM, 1996.

Muñoz, Humberto. et. al. **Migración y desigualdad en México**. COLMEX-UNAM, 1981, 79-83 páginas.

Miklos, Tomás y Ma. Elena Tello. **Planeación Prospéctiva**, México, Limusa 1994, 309 Páginas.

Millán B y Antonio Concheiro (coordinadores) México 2030, Nuevo Siglo, Nuevo País. México, FCE, 2001, 655 páginas.

Musgrave, Richard. **Hacienda Pública, Teoría y Práctica.** 1975, Ed. Macgraw Hill, página 558.

XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares, INEGI, México, junio del 2000, 375 páginas.

Offe, Claus. **Contradicciones en el Estado de Bienestar.** México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1990 309 Páginas.

Oates Wallace E. **Federalismo Fiscal. Nuevo Urbanismo.** Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1977, página. 27.

Ortega Lomelín, Roberto **Federalismo y municipio.** Una visión de la Modernización de México, 1994, Colecciones del Fondo de Cultura Económica. 203 páginas.

Panorama Social de América Latina 1999-2002, México, Comisión para el Desarrollo de América Latina (CEPAL), agosto del 2000, 312 páginas.

Pérez, Germán. y Mirón Rosa Ma. **López Portillo, auge y crisis de un sexenio.** México, plaza y Valdés, 1988, 196 pp.

Pérez, Germán y Samuel León. **17 Ángulos de un sexenio.** México, Plaza y Valdés, 1987, pp. 11-95.

Plan Mundial sobre Población. CONAPO

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994.

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la Pobreza: una tarea contigo. México, marzo del 2000.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre del 2000

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

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

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

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

Presupuesto de Egresos de la Federación 1999.

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

Rojkind O., Isaac. "Propuesta de un nuevo Modelo para Mejorar la Distribución del Ingreso y Erradicar la Pobreza Extrema" Tesis de Maestría, México, UNAM, 2002.

Ruiz Sánchez Federico. "El Proceso de Planeación-programación-presupuestación en el código financiero del Estado de México".en **Revista IAPEM No. 43 julio-septiembre 1999.**

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.- Poder Ejecutivo Federal , Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Proyecto de la Política de Desarrollo Social Pronunciamentos del Secretario de Desarrollo Social. Directrices Básicas. Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación General de Delegaciones. junio de 1995.

Sánchez González, José Juan. Administración Pública del estado en México, INAP, 1998, 350 páginas.

Sané Pierre "Abolir la pobreza no es una utopía" **Revista el País**, 22 de octubre de 2002, página 25.

Segundo Informe de Gobierno Vicente Fox Quezada, 2002. Poder Ejecutivo Federal Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1985) **Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización**, México, abril.

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

Sistema de ciudades y distribución especial de la población en México. México, CONAPO, 1991, Vol. 1.

Scott John y Erik Bloom **Criterios de Asignación para la Superación de la Pobreza** Colección de documentos de trabajo del CIDE. División de Economía No. 73, 1977, 56 páginas.

Schteingart, Martha. **Políticas Sociales para los Pobres en América Latina** México, colección Ciencias Sociales, 1999, 356 páginas

Solís, Leopoldo. **La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y perspectivas**, página. 251.

Smith Adam **La Riqueza de las Naciones**

Solís, Leopoldo. "El Efecto Social de la crisis Económica", en Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís (comps), **México en Busca de una Nueva Estrategia de Desarrollo**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp.50

Teo Molde, Enrique. **Los Fondos de Compensación de las Diferencias Fiscales entre Regiones: Primeras Aproximaciones**, Ministerio de hacienda, Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, España.

Tuiran Gutiérrez, Alejandro, "La pobreza y la política social en México: Mitos y Realidades" **revista Este País**, mayo 2001, página 16.

Trein, Franklin " El estado y lo privado en América Latina" en **Memoria II Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública**, México, INAP, Julio, 1991, 321 páginas,

Sherer-Warrwn "ONG'S en América Latina"

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. **Contra la Pobreza**. Por una estrategia de política social. México, Cal y Arena, 1992, 309 páginas.

Urikel y Andrés Necoheau. **Desarrollo Urbano y Regional de América Latina**. México, SXXI, 1986 páginas 572-595.

Uriarte Martínez, Jacqueline "Las participaciones fiscales como fuente de recursos para los municipios" en **Memoria del I Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública**.

Uvalle Berrones; Ricardo. "Liberalismo, Estado y Administración Pública." en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, 1995 No. 161, 31-48 pp.

Uvalle Berrones Ricardo. "El nuevo papel del servidor público en la acción gubernamental" **Revista Enlace México**, No. 36 Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990.

Uvalle Berrones Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM, 1996, 144 páginas.

Uvalle Berrones Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal**. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM, 1994, 144 páginas.

Vega Godínez, Alejandro **Las Perspectivas del Nuevo Federalismo: el Sector de Desarrollo Regional y el Combate a la Pobreza**. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. No. 62 Colección de documentos de trabajo del CIDE, 1998, 71 páginas.

Velasco Monroy " El código financiero del Estado de México: Innovación ante los retos del cambio" en **Revista IAPEM**, No. 43, julio-septiembre, 1999, 246 páginas.

Warman, Arturo. **Los Campesinos hijos Predilectos del Régimen**. México, Nuestro Tiempo, 1972, pp. 12-18.

Warman, Arturo. "El problema del campo" **México Hoy**, pagina. 109.

Zedillo Ponce de León, Ernesto **Tercer Informe de Gobierno 1997**.

ANEXOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

COMPARATIVO DEL INDICE DE REZAGO RESPECTO A LOS RECURSOS ASIGNADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ 1/

No.	MUNICIPIO	SUMA DE INDICADORES	ENTRE 100	INDICE DE REZAGO	ASIGNACIÓN GACETA (Miles de Pesos)		VARIACION 3=(2/1)	GRADO DE MARGINACIÓN
					2001 (1)	2002 (2)		
1	ACAJETE	-10.69	100.00	-0.108300	2,980.9	2,929.1	-1.74	ALTA
2	ACATLAN	-91.33		-0.913304	493.4	453.4	-8.11	MEDIA
3	ACAYUCAN	-60.44		-0.504415	23,965.0	22,793.4	-4.85	MEDIA
4	ACTOPAN	-48.11		-0.481112	10,016.8	9,953.5	-0.63	MEDIA
0	ACULA	-38.38		-0.383752	1,970.8	1,961.7	-0.46	ALTA
6	ACULTZINGO	9.46		0.094591	6,915.3	7,783.8	12.56	MUY ALTA
7	ADALBERTO TEJEDA	-43.00		-0.430006	2,136.8	2,121.8	-0.70	ALTA
8	AGUA DULCE	-38.86		-0.388573	8,558.5	6,390.4	-1.96	BAJA
9	ALPATLAHUAC	-72.51		-0.725093	4,225.7	3,902.1	-7.66	MUY ALTA
10	ALTO LUCERO	-32.99		-0.329898	7,477.9	7,857.6	5.08	MEDIA
11	ALTOTONGA	8.53		0.085339	23,472.3	27,401.7	16.74	ALTA
12	ALVARADO	-79.02		-0.790158	13,308.9	11,885.8	-10.69	ALTA
13	AMATITLAN	-69.04		-0.690362	2,209.5	2,089.4	-6.44	MEDIA
14	AMATLAN DE LOS REYES	-43.40		-0.434020	9,736.8	9,693.7	-0.44	MEDIA
15	ANGEL R. CABADA	-39.71		-0.397150	11,142.2	11,555.6	3.71	MEDIA
16	ANTIGUA, LA	3.90		0.039341	3,158.1	3,400.6	7.68	MUY BAJA
17	APAZAPAN	15.92		0.159224	879.5	934.8	6.29	MEDIA
18	AQUILA	-20.09		-0.200852	902.1	904.9	0.31	MUY ALTA
19	ASTACINGA	-44.79		-0.447941	3,578.7	3,212.3	-10.24	MUY ALTA
20	ATLAHUILCO	9.82		0.098184	4,602.1	4,745.6	3.12	MUY ALTA
21	ATOYAC	-34.97		-0.349706	6,124.8	6,242.0	1.91	MEDIA
22	ATZACAN	26.73		0.267335	6,115.0	7,066.7	15.56	ALTA
23	ATZALAN	0.59		0.005858	25,249.4	28,135.3	11.43	MUY ALTA
24	AYAHUALULCO	-68.19		-0.681900	10,143.1	9,719.8	-4.20	ALTA
25	BANDERILLA	-262.05		-2.620527	6,232.5	2,386.4	-61.71	MEDIA
26	BENITO JUAREZ	-12.76		-0.127633	7,404.1	8,049.4	8.72	MUY ALTA
27	BOCA DEL RIO	7.67		0.076693	15,278.8	13,842.8	-9.40	MUY BAJA
28	CALCAHUALCO	-25.78		-0.257839	5,345.3	5,528.7	3.43	MUY ALTA
29	CAMERINO Z. MENDOZA	0.58		0.005815	6,224.3	6,999.0	12.45	BAJA
30	CARLOS A. CARRILLO	79.68		0.796762	4,049.8	5,115.1	26.31	
31	CARRILLO PUERTO	-48.17		-0.481702	7,798.6	7,987.9	2.43	MUY ALTA
32	CASTILLO DE TEAYO	12.11		0.121090	7,016.5	8,248.9	17.56	MUY ALTA
33	CATEMAGO	-3.24		-0.032354	14,072.7	15,836.5	12.53	MEDIA
34	CAZONES DE HERRERA	-25.85		-0.258451	9,996.6	10,326.4	3.30	MUY ALTA
35	CERRO AZUL	-49.15		-0.491453	5,666.6	5,610.7	-0.99	BAJA
36	CITLALTEPETL	-69.86		-0.698560	5,420.8	4,891.4	-9.77	MUY ALTA
37	COACOATZINTLA	19.01		0.190103	2,513.5	2,897.5	15.28	MEDIA
38	COAHUILTAN	30.75		0.307465	2,974.5	3,548.6	19.30	MUY ALTA
39	COATEPEC	4.22		0.042234	13,607.8	15,250.6	12.07	BAJA
40	COATZACOALCOS	-74.41		-0.744107	38,812.2	36,249.2	-6.60	BAJA
41	COATZINTLA	0.06		0.000613	9,504.3	10,830.0	12.76	MEDIA
42	COEIZALA	-8.00		-0.080028	856.3	845.4	-1.27	MUY ALTA
43	COLIPA	-34.65		-0.346509	2,516.3	2,669.2	6.08	MEDIA
44	COMAPA	-1.82		-0.018233	6,758.8	7,330.9	8.46	MUY ALTA
45	COHIDOBÁ	-25.11		-0.251065	21,648.0	29,689.2	7.42	BAJA
46	COSAMALOAPAN	-65.88		-0.658815	12,187.7	11,295.9	-7.32	BAJA

INSTITUTO VERACRUZANO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS
 FALTA DE GACETA

265

COMPARATIVO DEL INDICE DE REZAGO RESPECTO A LOS RECURSOS ASIGNADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ 1/

No.	MUNICIPIO	SUMA DE INDICADORES	ENTRE 100	INDICE DE REZAGO	ASIGNACIÓN GACETA (Miles de Pesos)		VARIACIÓN 3=(2/1)	GRADO DE MARGINACIÓN
					2001	2002		
					(1)	(2)		
47	COSAUTLAN DE CARVAJAL	28.06		0.260830	5,351.8	6,197.2	15.90	MEDIA
48	COSCOMATEPEC	22.35		0.223485	14,209.7	16,614.4	16.92	ALTA
49	COSOLEACAQUE	111.52		1.115180	16,690.2	21,230.1	27.20	MEDIA
50	COTAXTLA	-52.62		-0.526240	7,144.3	6,876.6	-3.75	ALTA
51	COXQUIHUI	-13.06		-0.130575	8,846.0	10,479.6	18.47	MUY ALTA
52	COYUTLA	-13.27		-0.132734	10,524.2	11,420.2	8.51	MUY ALTA
53	CUICHAPA	-76.14		-0.761356	2,862.2	2,597.5	-9.25	MUY BAJA
54	CUITLAHUAC	-62.88		-0.628816	4,693.3	4,485.6	-4.22	MEDIA
55	CHACALTIANGUIS	-62.74		-0.527443	3,598.5	3,536.5	-1.72	MEDIA
56	CHALMA	-35.75		-0.357523	5,720.0	5,900.4	3.06	MUY ALTA
57	CHICONAMEL	-48.80		-0.487993	4,081.7	3,950.8	-3.21	MUY ALTA
58	CHICONQUIACO	12.22		0.122219	6,104.7	7,124.3	16.70	MUY ALTA
59	CHICONTEPEC	-27.15		-0.271457	23,188.1	24,519.9	5.74	MUY ALTA
60	CHINAMECA	3.43		0.034326	3,785.9	4,252.8	12.33	MEDIA
61	CHINAMPA DE GOROSTIZA	-9.94		-0.099436	6,121.2	6,826.1	13.15	MUY ALTA
62	CHOAPAS, LAS	-35.04		-0.350381	32,035.8	35,360.4	10.35	ALTA
63	CHOCAMAN	34.53		0.345260	4,772.4	5,721.7	19.89	ALTA
64	CHONTLA	-42.68		-0.426780	7,989.0	8,093.2	1.30	MUY ALTA
65	CHUMATLAN	-25.55		-0.254556	1,968.8	2,064.6	5.51	MUY ALTA
66	EMILIANO ZAPATA	56.54		0.565412	8,970.0	11,502.3	28.23	MEDIA
67	ESPINAL	-66.74		-0.667409	12,758.9	11,223.4	-12.03	MUY ALTA
68	FILOMENO MATA	65.40		0.653991	5,335.5	6,294.1	17.97	MUY ALTA
69	FORTIN	-17.39		-0.173897	8,181.0	8,815.9	7.76	MEDIA
70	GUTIERREZ ZAMORA	-11.09		-0.110919	7,949.8	8,795.4	10.64	MEDIA
71	HIDALGOTITLAN	-22.34		-0.223369	7,626.2	7,823.4	2.59	MUY ALTA
72	HIGO, EL	-115.00		-1.159780	7,274.5	5,877.8	-19.20	MEDIA
73	HUATUSCO	72.53		0.725269	11,268.5	14,967.7	33.03	ALTA
74	HUAYACOCOTLA	-34.11		-0.341146	10,189.4	11,105.2	8.99	MUY ALTA
75	HUEYAPAN DE OCAMPO	-32.14		-0.321427	16,770.1	17,574.7	4.80	ALTA
76	HUILOAPAN DE CUAHTEMOC	-82.12		-0.821205	1,327.5	1,156.3	-12.90	MEDIA
77	IGNACIO DE LA LLAVE	-38.86		-0.388830	6,803.9	7,054.8	3.69	ALTA
78	ILAMATLAN	-5.19		-0.051913	8,314.2	8,694.3	8.06	MUY ALTA
79	ISLA	-6.25		-0.062504	10,736.3	11,470.6	6.84	MEDIA
80	IXCATEPEC	-48.32		-0.483173	6,846.2	6,831.5	-0.21	MUY ALTA
81	IXHUACAN DE LOS REYES	-55.97		-0.559678	4,409.7	4,204.7	-4.65	ALTA
82	IXHUATLAN DE MADERO	2.65		0.026545	22,523.5	25,303.7	12.34	MUY ALTA
83	IXHUATLAN DEL CAFE	50.32		0.503201	6,812.1	8,394.9	23.24	ALTA
84	IXHUATLAN DEL SURESTE	-55.85		-0.558481	4,612.1	4,284.4	-7.11	MEDIA
85	IXHUATLANCILLO	87.77		0.877718	4,353.7	4,990.9	14.64	ALTA
86	IXMATLAHUACAN	-80.35		-0.803502	2,658.0	2,601.5	-2.13	ALTA
87	IXTACZOQUITLAN	32.07		0.320731	11,696.0	13,888.1	18.75	MEDIA
88	JALACINGO	28.72		0.287202	11,682.8	13,874.7	18.78	ALTA
89	JALCOMULCO	77.51		0.775088	1,275.5	1,665.8	30.60	MEDIA
90	JALTIPAN	-31.22		-0.312176	8,410.3	8,571.8	1.92	MUY ALTA
91	JAMAPA	28.18		0.281807	2,656.2	3,175.9	19.61	MUY BAJA
92	JESUS CARRANZA	-66.85		-0.668515	9,975.4	9,267.2	-7.20	ALTA
93	JILOTEPEC	-60.13		-0.501322	3,155.0	3,076.1	-2.50	MEDIA
94	JOSE AZUETA	-55.06		-0.550587	8,864.9	8,393.6	-5.32	MEDIA

TRABAJO COM
 FALTA DE ORGANIZACION

266

COMPARATIVO DEL INDICE DE REZAGO RESPECTO A LOS RECURSOS ASIGNADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ 1/

No.	MUNICIPIO	SUMA DE INDICADORES	ENTRE 100	INDICE DE REZAGO	ASIGNACIÓN GACETA (Miles de Pesos)		VARIACIÓN 3=(2/1)	GRADO DE MARGINACIÓN
					2001 (1)	2002 (2)		
95	JUAN RODRIGUEZ CLARA	-30.24		-0.302375	11,050.2	11,460.5	3.71	MEDIA
96	JUCHIQUE DE FERRER	2.50		0.025035	6,946.6	7,734.3	11.34	ALTA
97	LANDERO Y COSS	-78.44		-0.784374	335.6	301.6	-10.13	MEDIA
98	LANDERO DE TEJADA	-8.47		-0.084696	3,358.3	3,578.0	6.54	MUY BAJA
99	MAGDALENA	-25.33		-0.253292	877.9	897.8	2.27	MUY ALTA
100	MALTRATA	-21.95		-0.219472	4,881.2	5,094.4	4.37	ALTA
101	MANLIO FABIO ALTAMIRANO	42.03		0.420265	4,886.4	6,118.3	25.21	MEDIA
102	MARIANO ESCOBEDO	-0.81		-0.008146	7,321.7	8,017.3	9.50	MEDIA
103	MARTINEZ DE LA TORRE	-10.01		-0.100126	26,755.8	29,300.5	9.51	MEDIA
104	MECATLAN	77.05		0.770500	5,624.4	7,797.0	38.63	MUY ALTA
105	MECAYAPAN	20.66		0.206567	7,022.2	8,395.1	19.55	MUY ALTA
106	MEDELLIN	-12.56		-0.125577	8,850.7	9,086.8	2.67	MEDIA
107	MIAHUATLAN	-66.24		-0.562374	954.1	827.2	-2.82	MEDIA
108	MINAS, LAS	-24.48		-0.244806	1,518.7	1,647.7	8.49	MUY ALTA
109	MINATITLAN	-83.72		-0.837234	44,459.8	38,496.1	-13.41	BAJA
110	MISANTLA	-35.78		-0.357818	19,105.5	19,782.0	3.06	MEDIA
111	MIXTLA DE ALTAMIRANO	58.94		0.589429	6,581.2	8,740.2	32.81	MUY ALTA
112	MOLDACAN	-13.82		-0.138196	5,745.7	6,248.0	8.71	MEDIA
113	NANCHITAL DE LAZARO C.	60.16		0.601586	2,878.0	3,638.6	26.52	MUY BAJA
114	NAOLINCO	2.18		0.021578	3,975.8	4,488.3	12.89	MEDIA
115	NARANJAL	36.75		0.367461	1,324.3	1,518.5	14.66	ALTA
116	NARANJOS AMATLÁN	-69.41		-0.594129	6,691.8	6,401.3	-4.34	MEDIA
117	NAUTLA	-39.14		-0.391438	3,034.0	3,045.6	0.38	MEDIA
118	NOGALES	-17.05		-0.170529	5,729.3	6,250.5	9.10	BAJA
119	OLUTA	-40.82		-0.408190	3,116.7	3,247.5	4.20	MEDIA
120	OMEALCA	-42.81		-0.428059	7,553.4	7,639.8	1.14	ALTA
121	ORIZABA	-41.77		-0.417705	12,640.3	12,127.3	-4.06	MUY BAJA
122	OTATITLAN	-118.88		-1.188754	1,891.0	1,297.0	-23.30	MEDIA
123	OTEAPAN	3.45		0.034478	3,906.6	4,073.0	4.26	ALTA
124	OZULUAMA	-36.71		-0.367068	12,542.4	13,689.3	8.98	ALTA
125	PAJAPAN	72.80		0.728042	5,926.2	7,647.3	29.04	MUY ALTA
126	PANUCO	-50.11		-0.501133	31,108.9	31,038.3	-0.22	MEDIA
127	PAPANTLA	-19.69		-0.196904	62,230.4	67,223.3	8.02	ALTA
128	PASO DE OVEJAS	21.70		0.217020	6,004.0	7,043.6	17.32	MEDIA
129	PASO DEL MAGHO	0.42		0.004174	7,712.5	8,717.8	13.03	MEDIA
130	PERLA, LA	54.08		0.540793	6,994.3	9,135.2	30.61	MUY ALTA
131	PEROTE	-1.09		-0.010903	12,147.6	13,573.6	11.74	MEDIA
132	PLATON SANCHEZ	-44.65		-0.446514	8,074.8	7,929.7	-1.80	ALTA
133	PLAYA VICENTE	-68.33		-0.583279	20,303.5	19,709.3	-2.93	ALTA
134	POZA RICA DE HIDALGO	-49.77		-0.497661	21,589.0	20,658.0	-4.31	MUY BAJA
135	PUEBLO VIEJO	-12.70		-0.126959	12,503.0	13,751.5	9.99	MEDIA
136	PUEENTE NACIONAL	-62.40		-0.624012	4,595.5	4,300.8	-6.41	MEDIA
137	RAFAEL DELGADO	63.85		0.638494	4,181.8	5,382.8	28.72	ALTA
138	RAFAEL LUCIO	106.50		1.065033	906.9	1,200.1	28.09	MEDIA
139	REYES, LOS	-6.90		-0.068971	2,713.1	2,938.8	8.32	MUY ALTA
140	RIO BLANCO	-18.98		-0.189775	4,475.8	4,725.1	5.57	MUY BAJA
141	SALTABARRANCA	-46.78		-0.467794	1,741.9	1,786.8	2.58	MEDIA
142	SAN ANDRES TENEJAPAN	50.86		0.508609	690.8	897.0	29.85	ALTA

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

867

COMPARATIVO DEL INDICE DE REZAGO RESPECTO A LOS RECURSOS ASIGNADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ 1/

No.	MUNICIPIO	SUMA DE INDICADORES	ENTRE 100	INDICE DE REZAGO	ASIGNACIÓN GACETA (Miles de Pesos)		VARIACION 3=(2/1)	GRADO DE MARGINACIÓN
					2001 (1)	2002 (2)		
					143	SAN ANDRES TUXTLA	-30.34	
144	SAN JUAN EVANGELISTA	-74.30		-0.743029	12,211.8	11,117.8	-8.96	ALTA
145	SANTIAGO TUXTLA	-37.71		-0.377115	23,762.5	24,531.6	3.24	ALTA
146	SAYULA DE ALEMAN	-33.87		-0.339661	10,299.3	10,334.1	0.34	MEDIA
147	SOCONUSCO	-48.04		-0.480381	3,623.7	3,407.9	-6.96	MEDIA
148	SOCIHAPA	1.76		0.017620	1,115.0	1,173.1	5.21	ALTA
149	SOLEDAD ATZOMPA	13.14		0.131396	7,038.2	8,238.5	17.05	MUY ALTA
150	SOLEDAD DE DOBLADO	-62.60		-0.626043	9,238.4	8,585.5	-6.98	MEDIA
151	SOTEAPAN	69.96		0.599681	13,051.9	18,780.9	28.42	MUY ALTA
152	TAMALIN	-60.98		-0.509816	4,934.6	4,861.3	-1.49	ALTA
153	TAMIAHUA	-60.91		-0.509097	10,823.3	10,865.3	0.39	ALTA
154	TAMPICO ALTO	-78.44		-0.784359	5,768.0	5,210.6	-9.66	ALTA
155	TANGOCO	708.53		7.085275	1,860.3	2,652.0	41.04	MEDIA
156	TANTIMA	-60.74		-0.607368	6,601.7	6,451.6	-2.27	MUY ALTA
157	TANTOYUCA	10.02		0.100178	55,628.9	71,356.8	28.27	MUY ALTA
158	TATAHUICAPAN DE JUAREZ	-28.03		-0.280254	5,963.7	5,964.1	-0.33	
159	TATATILA	40.00		0.399994	2,228.5	2,649.2	18.88	ALTA
160	TECOLUTLA	-36.88		-0.368845	9,435.3	9,631.8	2.08	ALTA
161	TEHUIPANGO	18.86		0.188599	13,547.0	15,506.9	14.47	MUY ALTA
162	TEMAPACHE	-16.08		-0.160793	36,272.4	39,250.3	8.21	ALTA
163	TEMPOAL	-26.28		-0.262763	20,172.1	21,694.6	8.54	MUY ALTA
164	TENAMPA	60.13		0.601289	2,267.4	2,818.6	24.86	MUY ALTA
165	TENOCHTITLAN	39.63		0.396270	2,048.9	2,434.8	18.83	ALTA
166	TEOCELO	-48.72		-0.487164	3,250.9	3,343.1	2.84	MEDIA
167	TEPATLAXCO	81.86		0.818572	2,637.2	3,538.0	34.16	MUY ALTA
168	TEPETLAN	45.59		0.455870	2,918.8	3,617.4	23.93	MEDIA
169	TEPETZINTLA	-18.05		-0.180540	5,170.5	5,569.2	7.71	ALTA
170	TEQUILA	53.63		0.536323	6,458.5	8,345.3	29.21	MUY ALTA
171	TEXCATEPEC	-4.30		-0.043004	6,104.7	7,219.0	18.25	MUY ALTA
172	TEXHUACAN	6.71		0.067068	2,474.6	3,080.3	24.48	MUY ALTA
173	TEXISTEPEC	-35.64		-0.356365	7,448.9	7,514.4	0.88	ALTA
174	TEZONAPA	-12.39		-0.123941	24,236.4	27,983.8	15.46	MUY ALTA
175	TIERRA BLANCA	-60.68		-0.506751	26,414.8	26,099.8	-1.19	MEDIA
176	TIHUATLAN	-15.15		-0.151528	28,420.4	30,694.2	8.00	ALTA
177	TILAGUALPAN	11.56		0.115654	1,198.0	1,371.6	14.49	MEDIA
178	TILACOLULAN	4.16		0.041646	4,479.7	5,097.4	13.78	ALTA
179	TILAGOTALPAN	-88.70		-0.667043	5,337.4	4,941.1	-7.42	MEDIA
180	TILAGOTEPEC DE MEJIA	138.44		1.384363	1,073.9	1,451.0	35.12	MEDIA
181	TILACHICHILCO	-10.72		-0.107173	6,342.1	7,162.7	12.94	MUY ALTA
182	TILALIXCOYAN	-63.62		-0.536208	13,004.3	12,367.5	-4.90	MEDIA
183	TILALNELHUAYOCAN	90.94		0.909417	2,507.6	3,357.9	33.91	MEDIA
184	TILALTEPELA	30.51		0.305137	4,991.1	5,899.3	18.20	ALTA
185	TILAPACOYAN	-8.06		-0.080591	13,076.7	14,302.5	9.37	MEDIA
186	TILAQUILPAN	-4.31		-0.043128	3,181.5	3,488.9	9.37	MUY ALTA
187	TILULAPAN	138.94		1.389405	1,040.3	1,475.1	41.80	MEDIA
188	TOMATLAN	8.15		0.081543	1,512.6	1,731.5	14.47	MEDIA
189	TONAYAN	20.54		0.205356	1,822.4	2,069.4	13.55	ALTA

TESIS CON
VALIA DE ORGAN

268

COMPARATIVO DEL INDICE DE REZAGO RESPECTO A LOS RECURSOS ASIGNADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ 1/

No.	MUNICIPIO	SUMA DE INDICADORES	ENTRE 100	INDICE DE REZAGO	ASIGNACION GACETA (Millas de Páase)		VARIACION 3=(2/1)	GRADO DE MARGINACION
					2001 (1)	2002 (2)		
190	TOTUTLA	17.00		0.170025	5,034.6	5,917.5	17.54	MEDIA
191	TRES VALLES	-73.10		-0.731024	12,704.7	11,572.2	-8.91	MEDIA
192	TUXPAN	-63.30		-0.633045	33,244.0	30,941.0	-6.83	MEDIA
193	TUXTILLA	-39.90		-0.399025	565.8	573.0	1.27	MEDIA
194	URSULO GALVAN	-19.11		-0.191131	3,820.3	3,795.7	-0.64	MUY BAJA
195	UXPANAPA	161.09		1.610917	7,098.3	11,322.0	59.50	
196	VEGA DE ALATORRE	-37.97		-0.379701	4,631.6	4,723.0	1.97	MEDIA
197	VERACRUZ	-14.70		-0.146991	47,280.8	51,944.0	9.86	MUY BAJA
198	VIGAS DE RAMIREZ, LAS	8.42		0.084249	3,956.2	4,803.8	16.37	MEDIA
199	VILLA ALDAMA	19.28		0.192846	2,252.2	2,580.0	15.13	MEDIA
200	XALAPA	17.22		0.172154	39,480.2	45,049.9	14.17	MUY BAJA
201	XICO	-21.81		-0.218140	8,006.7	8,116.1	1.34	MEDIA
202	XOXOCOTLA	-67.35		-0.673469	2,342.2	2,180.4	-6.91	MUY ALTA
203	YANGA	-76.32		-0.763186	3,789.5	3,452.0	-8.91	MEDIA
204	YECUATLA	-27.54		-0.275414	5,104.7	5,349.0	4.79	ALTA
205	ZACUALPAN	-61.37		-0.613679	5,403.1	5,490.2	1.61	MUY ALTA
206	ZARAGOZA	5.96		0.059583	2,938.0	3,237.4	10.19	MUY ALTA
207	ZENTLA	0.19		0.001878	4,453.8	4,746.5	6.57	ALTA
208	ZONGOLICA	59.65		0.596513	22,737.0	30,176.0	32.72	MUY ALTA
209	ZONTECOMATLAN	15.29		0.152901	8,104.1	9,150.2	12.91	MUY ALTA
210	ZOZOCOLCO DE HIDALGO	31.17		0.311655	7,882.9	10,275.6	34.10	MUY ALTA
	TOTAL	-1983.873071	100.0	-19.838731	1,966,585.5	2,104,627.5	7.02	

1/ Datos publicados por la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

TESIS CON
TALLA DE ORIGEN

169

DESARROLLO DE LA FÓRMULA
PROPUESTA No 1.- APLICACIÓN DE LOS FACTORES DE A LA DIFERENCIA
VERACRUZ
(Millas de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACIÓN GACETA		INCREMENTO A DISTRIBUIR (3)	FACTOR DE DISTRIBUCIÓN 1/ (4)	PARTICIPACIÓN INCREMENTO (5)	PROPUESTA			GRADO DE MARGINACIÓN	
		2001 (1)	2002 (2)				2002 (6)	7= (6/1)	8= 6/2		8= 2/1
1	ACAJETE	2,980.9	2,929.1	138,042.0	0.139177	192.1	3,173.0	6.45	8.33	-1.74	ALTA
2	ACATLAN	493.4	453.4		0.021542	29.7	523.1	6.03	15.38	-8.11	MEDIA
3	ACAYUCAN	23,905.0	22,793.4		1.083013	1,496.0	25,450.0	6.24	11.66	-4.85	MEDIA
4	ACTOPAN	10,016.8	9,903.5		0.472937	652.9	10,669.7	6.52	7.19	-0.63	MEDIA
5	ACULIA	1,070.8	1,001.7		0.083711	120.7	2,000.5	6.63	7.02	-0.40	ALTA
6	ACULIZINGO	6,015.3	7,783.8		0.389641	510.5	7,425.8	7.38	-4.60	12.56	MUY ALTA
7	ADALBERTO TEJEDA	2,136.8	2,121.8		0.100817	139.2	2,278.0	6.51	7.27	-0.70	ALTA
8	AGUA DULCE	8,558.5	8,390.4		0.398664	550.3	9,108.8	6.43	8.56	-1.96	BAJA
9	ALPATLAHUAC	4,225.7	3,902.1		0.185407	256.9	4,481.6	6.06	14.85	-7.66	MUY ALTA
10	ALTO LUCERO	7,477.9	7,857.6		0.373347	515.4	7,993.3	6.89	1.73	5.08	MEDIA
11	ALTOTONGA	23,472.3	27,401.7		1.301976	1,797.3	25,269.6	7.66	-7.78	15.74	ALTA
12	ALVARADO	13,308.9	11,885.8		0.564745	779.6	14,068.5	5.86	18.53	-10.69	ALTA
13	AMATITLAN	2,209.5	2,089.4		0.099275	137.0	2,345.5	6.20	12.31	-6.44	MEDIA
14	AMATLAN DE LOS REYES	9,736.8	9,693.7		0.480586	635.8	10,372.6	6.53	7.00	-0.44	MEDIA
15	ANGEL R. CABADA	11,142.2	11,556.6		0.549057	757.9	11,900.1	6.80	2.98	3.71	MEDIA
16	ANTIGUA, LA	3,158.1	3,400.6		0.161576	223.0	3,381.1	7.06	-0.57	7.68	MUY BAJA
17	APAZAPAN	879.5	804.8		0.044419	61.3	940.8	6.97	6.64	6.29	MUY BAJA
18	AQUILA	902.1	904.9		0.042996	59.4	961.5	6.58	6.25	0.31	MUY ALTA
19	ASTACINGA	3,578.7	3,212.3		0.152632	210.7	3,789.4	5.89	17.97	-10.24	MUY ALTA
20	ATLACHILCO	4,602.1	4,745.6		0.225485	311.3	4,913.4	6.78	3.54	3.12	MUY ALTA
21	ATOYAC	6,124.8	6,242.0		0.296587	409.4	6,534.2	6.66	4.68	1.91	MEDIA
22	ATZACAN	6,115.0	7,066.7		0.335770	483.5	6,578.5	7.58	-8.91	15.56	ALTA
23	ATZILALCO	25,249.4	28,135.3		1.336833	1,845.4	27,094.8	7.31	-3.70	11.43	MUY ALTA
24	AYAHUALULCO	10,143.1	9,716.8		0.481689	637.3	10,780.4	6.29	10.96	-4.20	ALTA
25	BANDERILLA	6,232.5	2,386.4		0.113391	156.5	6,389.0	2.51	167.73	-61.71	MEDIA
26	BENITO JUAREZ	7,404.1	8,049.4		0.382464	528.0	7,932.1	7.13	-1.46	8.72	MUY ALTA
27	BOCA DEL RIO	15,278.8	13,842.8		0.657732	907.8	16,186.7	5.94	16.93	-9.40	MUY BAJA
28	CALCAHUALCO	5,345.3	5,528.7		0.262693	382.6	5,707.9	6.78	3.24	3.43	MUY ALTA
29	CAMERINO Z. MENDOZA	6,224.3	6,999.0		0.332551	459.1	6,683.4	7.38	-4.51	12.45	BAJA
30	CARLOS A. CARRILLO	4,049.8	5,115.1		0.243041	335.5	4,385.3	8.28	-14.27	26.31	MUY ALTA
31	CARRILLO PUERTO	7,798.6	7,987.9		0.379543	523.9	8,322.5	6.72	4.19	2.43	MUY ALTA
32	CÁSTILLO DE TEAYO	7,016.5	6,248.9		0.391943	541.0	7,557.5	7.71	-4.38	17.56	MUY ALTA
33	CATEMAGO	14,072.7	15,836.5		0.752460	1,038.7	15,111.4	7.38	-4.58	12.53	MEDIA
34	CAZONES DE HERRERA	9,996.6	10,326.4		0.490653	677.3	10,673.9	6.78	3.37	3.30	MUY ALTA
35	CERRO AZUL	5,666.6	5,617.0		0.268588	388.0	6,034.6	6.49	7.56	-0.99	BAJA
36	CITLAL TEPETL	5,420.8	4,891.4		0.232412	320.8	5,741.8	5.92	17.38	-9.77	MUY ALTA
37	COACOATZINTLA	2,513.5	2,897.5		0.137873	190.0	2,703.5	7.56	-6.69	15.28	MEDIA
38	COAHUILTLAN	2,974.5	3,548.6		0.168612	232.8	3,207.3	7.83	-9.62	19.30	MUY ALTA
39	COATEPEC	13,607.8	15,250.6		0.724625	1,000.3	14,808.1	7.35	-4.21	12.07	BAJA
40	COATZACOALCOS	38,812.2	36,249.2		1.722357	2,377.6	41,189.8	6.13	13.63	-6.60	BAJA
41	COATZINTLA	9,604.3	10,830.0		0.514579	710.3	10,314.6	7.40	-4.76	12.76	MEDIA
42	COEZATLA	856.3	845.4		0.040171	55.5	911.8	6.48	7.85	-1.27	MUY ALTA
43	COLIPA	2,518.3	2,689.2		0.126828	175.1	2,691.4	6.95	0.83	6.08	MEDIA
44	COMAPA	6,758.8	7,330.9		0.348334	480.8	7,239.6	7.11	-1.24	8.46	MUY ALTA
45	CORDOBA	27,648.0	29,699.2		1.411139	1,948.0	29,596.0	7.09	-0.35	7.42	BAJA

REGISTRO
ESTADAL DE COMERCIO

170

DESARROLLO DE LA FÓRMULA
PROPUESTA No 1.- APLICACIÓN DE LOS FACTORES DE A LA DIFERENCIA
VERACRUZ

(Miles de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACIÓN GACETA		INCREMENTO A DISTRIBUIR (3)	FACTOR DE DISTRIBUCIÓN 1/ (4)	PARTICIPACIÓN INCREMENTO (5)	PROPUESTA				GRADO DE MARGINACIÓN
		2001 (1)	2002 (2)				2002 (6)	7= (6/1)	8= 6/2	8= 2/1	
46	COSAMALÓPAN	12,187.7	11,296.9		0.536716	749.8	12,929.6	6.08	14.45	-7.32	BAJA
47	COSAUTLAN DE CARVAJAL	5,351.8	6,197.2		0.294457	406.5	5,758.3	7.60	-7.08	15.80	MEDIA
48	COSCOMATEPEC	14,209.7	15,614.4		0.789423	1,089.7	15,299.4	7.67	-7.91	16.92	ALTA
49	COSOLEACAQUE	16,690.2	21,230.1		1.008735	1,392.5	18,082.7	8.34	-14.83	27.20	MEDIA
50	COTAXTLA	7,144.3	6,876.6		0.326737	451.0	6,311.0	6.31	10.45	-3.75	ALTA
51	COXQUIHUI	8,846.0	10,479.6		0.497931	687.4	9,533.4	7.77	-9.03	18.47	MUY ALTA
52	COYUTLA	10,524.2	11,420.2		0.542625	749.0	11,273.2	7.12	-1.29	8.51	MUY ALTA
53	CUICHAPA	2,862.2	2,597.5		0.123417	170.4	3,032.6	5.96	16.75	-9.25	MUY BAJA
54	CUITLAHUAC	4,683.3	4,485.6		0.213131	294.2	4,977.5	6.28	10.97	-4.22	MEDIA
55	CHACALTIANGUIS	3,596.5	3,536.5		0.168036	232.0	3,830.5	6.45	8.31	-1.72	MEDIA
56	CHALMA	5,726.0	5,900.4		0.280352	387.0	6,113.0	6.76	3.60	3.05	MUY ALTA
57	CHICONAMEL	4,081.7	3,950.8		0.187718	259.1	4,340.8	6.35	9.87	-3.21	MUY ALTA
58	CHICONQUIACO	6,104.7	7,124.3		0.338508	467.3	6,572.0	7.55	-7.75	15.70	MUY ALTA
59	CHICONTEPEC	23,186.1	24,515.9		1.164859	1,608.0	24,794.1	6.94	1.13	5.74	MUY ALTA
60	CHINAMECA	3,785.9	4,252.8		0.202069	278.9	4,064.8	7.37	-4.42	12.33	MEDIA
61	CHINAMPÁ DE GOROSTIZA	6,121.2	6,926.1		0.329089	454.3	6,575.5	7.42	-5.06	13.15	MUY ALTA
62	CHOAPAS, LAS	32,035.8	35,350.4		1.679651	2,318.6	34,354.4	7.24	-2.82	10.35	ALTA
63	CHOACAMAN	4,772.4	5,721.7		0.271864	375.3	5,147.7	7.86	-10.03	19.89	ALTA
64	CHONTLA	7,969.0	8,093.2		0.384544	530.8	6,519.8	6.64	5.27	1.30	MUY ALTA
65	CHUMATLAN	1,956.8	2,064.6		0.096908	135.4	2,092.2	6.92	1.34	5.51	MUY ALTA
66	EMILIANO ZAPATA	8,970.0	11,502.3		0.545622	754.4	9,724.4	8.41	-15.45	28.23	MEDIA
67	ESPINAL	12,758.9	11,223.4		0.533274	736.1	13,496.0	7.77	20.24	-12.03	MUY ALTA
68	FILDOMENO MATA	5,335.5	6,294.1		0.299062	412.8	5,748.3	6.74	-8.67	17.97	MUY ALTA
69	FORTIN	8,181.0	8,815.9		0.418883	578.2	8,759.2	7.07	-0.64	7.76	MEDIA
70	GUTIERREZ ZAMORA	7,949.8	8,706.4		0.417906	576.9	8,526.7	7.26	-3.06	10.64	MEDIA
71	HIDALGUITLAN	7,626.2	7,823.4		0.371722	513.1	8,139.3	6.73	4.04	2.59	MUY ALTA
72	HIGO, EL	7,274.5	5,877.8		0.278280	345.5	7,660.0	5.30	30.32	-19.20	MEDIA
73	HUATUSCO	11,256.5	14,987.7		0.712131	983.0	12,249.5	8.73	-18.27	33.03	ALTA
74	HUAYACOCOTLA	10,189.4	11,105.2		0.527656	729.4	10,917.8	7.15	-1.69	8.99	MUY ALTA
75	HUAYAPAN DE OCAMPO	16,770.1	17,574.7		0.835050	1,152.7	17,922.8	6.87	1.98	4.80	ALTA
76	HULLÓAPAN DE CUAUHTEMOC	1,327.5	1,156.3		0.054939	75.6	1,403.3	5.71	21.36	-12.90	MEDIA
77	IGNACIO DE LA LLAVE	6,803.9	7,054.8		0.335206	462.7	7,266.6	6.80	3.00	3.69	ALTA
78	ILAMATLAN	8,314.2	8,984.3		0.426883	589.3	8,903.5	7.09	-9.90	8.06	MUY ALTA
79	ISLA	10,736.3	11,470.6		0.545018	754.4	11,488.7	7.01	0.16	6.84	MEDIA
80	IXCATPEC	6,846.2	6,831.5		0.324597	448.1	7,294.3	6.54	6.77	-0.21	MUY ALTA
81	IXHUACÁN DE LOS REYES	4,409.7	4,204.7		0.199782	275.8	4,685.5	6.25	11.43	-4.65	ALTA
82	IXHUATLAN DE MADERO	22,523.5	25,303.7		1.202290	1,659.7	24,183.2	7.37	-4.43	12.34	MUY ALTA
83	IXHUATLAN DEL CAFÉ	6,812.1	8,394.9		0.398878	560.6	7,362.7	8.08	-12.30	23.24	ALTA
84	IXHUATLAN DEL SURESTE	4,612.1	4,284.4		0.203572	281.0	4,893.1	6.09	14.21	-7.11	MEDIA
85	IXHUATLANCILLO	4,353.7	4,950.9		0.237141	327.4	4,681.1	7.52	-6.21	14.64	ALTA
86	IXMATLANHUACÁN	2,658.0	2,601.5		0.123606	170.6	2,828.6	6.42	8.73	-2.13	ALTA
87	IXTACZOQUITLAN	11,696.0	13,888.1		0.659886	910.9	12,605.9	7.79	-9.23	18.75	MEDIA
88	JALACINGO	11,682.8	13,874.7		0.659247	910.0	12,592.8	7.79	-9.24	18.76	ALTA
89	JALCOMULCO	1,275.5	1,665.8		0.079148	109.3	1,384.8	8.57	-16.87	30.60	MEDIA
90	JALTIPAN	8,410.3	8,571.8		0.407285	562.2	8,972.5	6.68	4.67	1.92	MUY ALTA
91	JAMAPA	2,655.2	3,175.8		0.150901	208.3	2,863.5	7.85	-9.84	19.61	MUY BAJA

FALLA DE CÁLCULO
RESIS CON

271

DESARROLLO DE LA FÓRMULA
PROPUESTA No 1.- APLICACIÓN DE LOS FACTORES DE A LA DIFERENCIA

VERACRUZ
(Miles de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACIÓN GACETA		INCREMENTO A DISTRIBUIR (3)	FACTOR DE DISTRIBUCIÓN 1/ (4)	PARTICIPACIÓN INCREMENTO (5)	PROPUESTA 2002 (6)	VARIACIÓN			GRADO DE MARGINACIÓN
		2001 (1)	2002 (2)					7= (6/1)	8= 6/2	8= 2/1	
92	JESUS CARRANZA	9,975.4	9,257.2		0.439651	607.2	10,582.6	6.09	14.32	-7.20	ALTA
93	JILOTEPEC	3,155.0	3,076.1		0.146159	201.8	3,356.8	6.39	9.12	-2.50	MEDIA
94	JOSE AZUETA	8,864.9	8,393.6		0.398818	550.5	9,415.4	6.21	12.17	-6.32	MEDIA
95	JUAN RODRIGUEZ CLARA	11,050.2	11,460.5		0.544536	751.7	11,801.9	6.80	2.96	3.71	MEDIA
96	JUCHIQUE DE FERRER	6,948.6	7,734.3		0.367492	507.3	7,453.9	6.30	-3.63	11.34	ALTA
97	LANDERO Y COSS	335.6	301.6		0.014330	19.8	355.4	5.89	17.83	-10.13	MEDIA
98	LERDO DE TEJADA	3,358.3	3,578.0		0.170006	234.7	3,553.0	6.99	0.42	6.54	MUY BAJA
99	MAGDALENA	877.9	897.8		0.042659	58.9	936.8	6.71	4.34	2.27	MUY ALTA
100	MALTRATA	4,881.2	5,094.4		0.242059	334.1	5,215.3	6.85	2.37	4.37	ALTA
101	MANLIO FABIO ALTAMIRANO	4,886.4	6,118.3		0.290706	401.3	5,287.7	8.21	-13.58	25.21	MEDIA
102	MARIANO ESCOBEDO	7,321.7	8,017.3		0.380939	525.9	7,847.6	7.18	-2.12	9.50	MEDIA
103	MARTINEZ DE LA TORRE	29,755.8	29,300.5		1.392196	1,921.8	28,677.6	7.18	-2.13	9.51	MEDIA
104	MECATLAN	5,624.4	7,797.0		0.370468	511.4	5,135.8	9.09	-21.31	38.63	MUY ALTA
105	MECAYAPAN	7,022.2	8,395.1		0.398890	550.6	7,572.8	7.84	-9.79	19.55	MUY ALTA
106	MEDELLIN	8,850.7	9,086.8		0.431756	598.0	9,416.7	6.73	3.96	2.67	MEDIA
107	MIAHUATLAN	954.1	927.2		0.044054	60.8	1,014.9	6.37	9.46	-2.82	MEDIA
108	MINAS, LAS	1,518.7	1,647.7		0.078291	108.1	1,626.8	7.12	-1.27	8.49	MUY ALTA
109	MINATITLAN	44,459.8	38,496.1		1.829119	2,525.0	46,964.8	5.88	22.05	-13.41	BAJA
110	MISANTLA	19,196.5	19,782.0		0.993900	1,297.5	20,493.0	6.76	3.59	3.06	MEDIA
111	MIXTLA DE ALTAMIRANO	6,581.2	8,740.2		0.415284	573.3	7,154.5	8.71	-18.14	32.81	MUY ALTA
112	MOLDOACAN	5,745.7	6,246.0		0.299773	409.7	6,155.4	7.13	-1.45	8.71	MEDIA
113	NANCHITAL DE LAZARO C.	2,876.0	3,638.6		0.172887	238.7	3,114.7	8.30	-14.40	26.52	MUY BAJA
114	NAOHLINCO	3,975.8	4,488.3		0.213275	294.4	4,270.2	7.40	-4.86	12.89	MEDIA
115	NARANJAL	1,324.3	1,518.5		0.072150	99.6	1,423.9	7.52	-6.23	14.66	ALTA
116	NARANJOS AMATLÁN	6,691.8	6,401.3		0.304156	419.9	7,111.7	6.27	11.10	-4.34	ALTA
117	NAUTLA	3,034.0	3,045.6		0.144708	199.8	3,233.8	6.58	6.18	0.38	MEDIA
118	NOGALES	5,729.3	6,250.5		0.296990	410.0	6,139.3	7.16	-1.78	9.10	BAJA
119	OLUTA	3,116.7	3,247.5		0.154303	213.0	3,329.7	6.83	2.53	4.20	MEDIA
120	OMELCALCA	7,553.4	7,639.8		0.362998	501.1	8,054.5	6.63	5.43	1.14	ALTA
121	ORIZABA	12,640.3	12,127.3		0.576218	795.4	13,435.7	6.29	10.79	-4.06	MUY BAJA
122	OTATITLAN	1,691.0	1,297.0		0.061624	85.1	1,776.1	5.03	36.94	-23.30	MEDIA
123	OTEAPAN	3,906.6	4,073.0		0.193527	267.1	4,173.7	6.84	2.47	4.26	ALTA
124	OZLUAMA	12,542.4	13,869.3		0.694989	896.6	13,439.0	7.15	-1.69	8.96	ALTA
125	PAJAPAN	5,926.2	7,647.3		0.363358	501.6	6,427.8	8.46	-15.96	29.04	MUY ALTA
126	PANUCO	31,106.9	31,038.3		1.474765	2,035.8	33,142.7	6.54	6.78	-0.22	MEDIA
127	PAPANTLA	62,230.4	67,223.3		3.194072	4,409.2	66,639.6	7.09	-0.87	8.02	ALTA
128	PASO DE OVEJAS	6,004.0	7,043.6		0.334673	482.0	6,466.0	7.69	-8.20	17.32	MEDIA
129	PASO DEL MACHO	7,712.5	8,717.8		0.414219	571.8	8,284.3	7.41	-4.97	13.03	MEDIA
130	PERLA, LA	6,994.3	9,135.2		0.434061	599.2	7,593.5	8.57	-16.88	30.61	MUY ALTA
131	PEROTE	12,147.6	13,573.6		0.644943	890.3	13,037.9	7.33	-3.96	11.74	MEDIA
132	PIATON SANCHEZ	8,074.8	7,928.7		0.378776	520.1	8,594.9	6.44	8.39	-1.80	ALTA
133	PLAYA VICENTE	20,303.5	18,709.3		0.836475	1,262.7	21,596.2	6.37	5.97	-2.93	ALTA
134	POZA RICA DE HIDALGO	21,589.0	20,658.0		0.861551	1,355.0	22,944.0	6.28	11.07	-4.31	MUY BAJA
135	PUEBLO VIEJO	12,503.0	13,751.5		0.653394	902.0	13,406.0	7.21	-2.52	9.99	MEDIA
136	PUENTE NACIONAL	4,596.5	4,300.8		0.204348	282.1	4,775.6	6.14	13.41	-6.41	MEDIA
137	RAFAEL DELGADO	4,181.8	5,382.8		0.255782	353.1	4,534.9	8.44	-15.75	23.72	ALTA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

272

DESARROLLO DE LA FÓRMULA
PROPUESTA No 1.- APLICACIÓN DE LOS FACTORES DE A LA DIFERENCIA
VERACRUZ

(Miles de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACION GACETA		INCREMENTO A DISTRIBUIR (3)	FACTOR DE DISTRIBUCION 1_/ (4)	PARTICIPACION INCREMENTO (5)	PROPUESTA VARIACION			GRADO DE MARGINACION	
		2001 (1)	2002 (2)				2002 (6)	7= (6/1)	8= 6/2		9= 2/1
136	RAFAEL LUCIO	936.9	1,200.1		0.057021	78.7	1.015.6	8.40	-15.37	28.09	MEDIA
139	REYES, LOS	2.713.1	2,938.8		0.139635	192.8	2,905.9	7.10	-1.12	8.32	MUY ALTA
140	RIO BLANCO	4,475.8	4,725.1		0.274509	309.9	4,785.7	6.92	1.28	6.57	MUY BAJA
141	SALTABARRANCA	1.741.9	1,786.8		0.084899	117.2	1,856.1	6.73	4.05	2.58	MEDIA
142	SAN ANDRES TENEJAPAN	690.8	897.0		0.042592	58.8	749.6	8.51	-16.43	29.85	ALTA
143	SAN ANDRES TUXTLA	53.148.4	54,156.5		2.573213	3,552.1	56,790.5	6.68	4.70	1.90	ALTA
144	SAN JUAN EVANGELISTA	12,211.8	11,117.8		0.528753	729.2	12,941.0	5.97	16.40	-8.96	ALTA
145	SANTIAGO TUXTLA	23.767.5	24,531.6		1.160606	1,609.6	25,371.5	6.77	3.42	3.24	ALTA
146	SAYULA DE ALEMAN	10.299.3	10,334.1		0.491019	677.8	10,977.1	6.58	6.22	0.34	MEDIA
147	SOCONUSCO	3.623.7	3,407.9		0.151296	223.5	3,847.2	5.77	12.89	-5.96	MEDIA
148	SOCHIAPA	1.115.0	1,173.1		0.055742	76.9	1,191.9	6.90	1.61	5.21	ALTA
149	SOLEDAD ATZOMPA	7.038.2	8,238.5		0.391449	540.4	7,578.6	7.08	-8.01	17.05	MUY ALTA
150	SOLEDAD DE DOBLADO	9.238.4	8,685.5		0.412685	569.7	9,808.1	5.17	12.92	-5.98	MEDIA
151	SOTEAPAN	13.051.9	16,780.9		0.796383	1,099.3	14,151.2	8.42	-15.57	28.42	MUY ALTA
152	TAMALIN	4.934.6	4,861.3		0.230994	318.9	5,253.5	5.46	8.07	-1.49	ALTA
153	TAMIAHUA	10.823.3	10,865.3		0.516259	712.7	11,536.0	6.58	6.17	0.39	ALTA
154	TAMPICO ALTO	5.788.0	5,210.6		0.247579	341.8	6,109.8	5.93	17.26	-9.66	ALTA
155	TANCOCO	1,880.3	2,652.0		0.126010	173.9	2,054.2	9.25	-22.54	41.04	MEDIA
156	TANTIMA	6.601.7	6,451.6		0.306542	423.2	7,024.9	6.41	8.89	-2.27	MUY ALTA
157	TANTUYUCA	55,628.9	71,356.8		3.390471	4,680.3	60,309.2	8.41	-15.48	28.27	MUY ALTA
158	TATAHUICAPAN DE JUAREZ	5.963.7	5,964.1		0.283382	391.2	6,374.9	6.54	6.89	-0.33	MEDIA
159	TATATILA	2,228.5	2,649.2		0.125874	173.8	2,402.3	7.80	-9.32	18.88	ALTA
160	TECOLUTLA	9.435.3	9,631.8		0.457469	631.7	10,067.0	6.70	4.52	2.08	ALTA
161	TEHUIPANGO	13,547.0	15,506.9		0.736799	1,017.1	14,564.1	7.51	-6.08	14.47	MUY ALTA
162	TEMAPACHE	36,272.4	39,250.3		1.864951	2,574.4	38,846.8	7.10	-1.03	8.21	ALTA
163	TEMPOAL	20.172.1	21,894.6		1.040308	1,436.1	21,608.2	7.12	-1.31	6.86	MUY ALTA
164	TENAMPA	2,257.4	2,818.6		0.133923	184.9	2,442.3	8.19	-13.35	24.54	MUY ALTA
165	TENOCHTITLAN	2,048.9	2,434.8		0.115690	159.7	2,208.6	7.75	-9.29	18.83	ALTA
166	TEOCELO	3,250.9	3,343.1		0.158844	219.3	3,470.2	6.74	3.80	2.84	MEDIA
167	TEPATLAXCO	2,637.2	3,538.0		0.168108	232.1	2,869.3	8.80	-18.90	34.16	MUY ALTA
168	TEPETLAN	2,918.8	3,617.4		0.171879	237.3	3,156.1	8.13	-12.75	23.93	MEDIA
169	TEPETZINTLA	5,170.5	5,569.2		0.264819	365.3	5,535.8	7.06	-0.60	7.71	ALTA
170	TEQUILA	6,458.5	8,345.3		0.396523	547.4	7,005.9	8.48	-16.05	29.21	MUY ALTA
171	TEXCATEPEC	6,174.7	7,219.0		0.343008	473.5	6,578.2	7.76	-8.88	18.25	MUY ALTA
172	TEHUACAN	2,474.6	3,080.3		0.146359	202.0	2,876.6	8.16	-13.10	24.48	MUY ALTA
173	TEXISTEPEC	7,448.9	7,514.4		0.357043	492.9	7,941.8	6.62	5.69	0.88	ALTA
174	TEZONAPA	24,236.4	27,983.8		1.329634	1,835.5	26,071.9	5.57	-6.83	15.46	MUY ALTA
175	TIERRA BLANCA	26,414.8	26,099.8		1.240114	1,711.9	28,126.7	6.48	7.77	-1.19	MEDIA
176	TIHUATLAN	28,420.4	30,694.2		1.458415	2,013.2	30,433.6	7.08	-0.85	8.00	ALTA
177	TILACOTALPAN	1.196.0	1,371.6		0.005171	90.0	1,288.0	7.51	-6.10	14.49	MEDIA
178	TILACOLULAN	4.479.7	5,097.4		0.242201	334.3	4,814.0	7.46	-5.56	13.79	ALTA
179	TILACOTALPAN	5,337.4	4,941.1		0.234773	324.1	5,661.5	6.07	14.58	-7.42	MEDIA
180	TILACOTEPEC DE MEJIA	1,073.9	1,451.0		0.068945	96.2	1,169.1	8.86	-19.43	35.12	MEDIA
181	TILAHUICHILCO	6,342.1	7,162.7		0.340334	469.8	6,811.9	7.41	-4.90	12.94	MUY ALTA
182	TILALIXCOYAN	13,004.3	12,367.5		0.587832	811.2	13,815.5	6.24	11.71	-4.90	MEDIA
183	TILALNEHUAYOCAN	2,507.6	3,357.9		0.159548	220.2	2,727.8	8.78	-18.76	33.91	MEDIA

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

293

DESARROLLO DE LA FÓRMULA
 PROPUESTA No 1.- APLICACIÓN DE LOS FACTORES DE A LA DIFERENCIA
 VERACRUZ
 (Miles de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACIÓN GACETA		INCREMENTO A DISTRIBUIR (3)	FACTOR DE DISTRIBUCIÓN 1/ (4)	PARTICIPACIÓN INCREMENTO (5)	PROPUESTA			GRADO DE MARGINACIÓN	
		2001 (1)	2002 (2)				2002 (6)	7= (6/1)	8= 6/2		8= 2/1
184	TLALTETELA	4,991.7	5,899.3		0.280302	386.9	5,379.0	7.75	-8.84	18.20	ALTA
185	TLAPACOYAN	13,076.7	14,302.5		0.679575	938.1	14,014.8	7.17	-2.01	9.37	MEDIA
186	TLAQUILPAN	3,181.5	3,466.9		0.164728	227.4	3,408.9	7.15	-1.67	8.97	MUY ALTA
187	TLILAPAN	1,040.3	1,475.1		0.070088	96.8	1,137.1	9.30	-22.92	41.80	MEDIA
188	TOMATLAN	1,512.6	1,731.5		0.082274	113.6	1,626.2	7.51	-6.08	14.47	MEDIA
189	TONAYAN	1,822.4	2,069.4		0.096327	135.7	1,958.1	7.45	-5.38	13.55	ALTA
190	TOTUTLA	5,034.6	5,817.5		0.281186	388.1	5,422.7	7.71	-8.36	17.54	MEDIA
191	TRES VALLES	12,704.7	11,572.2		0.549847	759.0	13,463.7	5.97	16.35	-8.91	MEDIA
192	TUXPAN	33,244.0	30,941.0		1.470141	2,029.4	35,273.4	5.10	14.00	-6.90	MEDIA
193	TUXTILLA	565.8	573.0		0.027224	37.6	603.4	6.64	5.30	1.27	MEDIA
194	URSULO GALVAN	3,820.3	3,795.7		0.180352	249.0	4,069.3	6.52	7.21	-0.64	MUY BAJA
195	UXPANAPA	7,096.3	11,322.0		0.537957	742.6	7,840.9	10.48	-30.75	59.50	MEDIA
196	VEGA DE ALATORRE	4,631.6	4,723.0		0.224395	309.9	4,941.4	6.69	4.62	1.97	MEDIA
197	VERACRUZ	47,280.8	51,844.0		2.488067	3,407.0	50,687.8	7.21	-2.42	9.86	MUY BAJA
198	VIGAS DE RAMIREZ, LAS	3,956.2	4,603.8		0.218748	302.0	4,258.2	7.63	-7.51	16.37	MEDIA
199	VILLA ALDAMA	2,252.2	2,593.0		0.123185	170.0	2,422.2	7.55	-6.59	15.13	MEDIA
200	XALAPA	39,460.2	45,049.9		2.140516	2,964.8	42,415.0	7.49	-6.65	14.17	MUY BAJA
201	XICO	8,006.7	8,118.1		0.385630	532.3	8,541.0	6.65	5.24	1.34	MEDIA
202	XOXOCOTLA	2,342.2	2,180.4		0.103602	143.0	2,485.2	6.11	13.96	-6.91	MUY ALTA
203	YANGA	3,789.5	3,452.0		0.164019	226.4	4,015.9	5.97	16.34	-8.91	MUY ALTA
204	YECUATLA	5,104.7	5,349.0		0.254140	350.8	5,455.5	6.87	1.99	4.79	ALTA
205	ZACUALPAN	5,403.1	5,490.2		0.280864	380.1	5,763.2	6.66	4.97	1.61	MUY ALTA
206	ZARAGOZA	2,808.0	3,237.4		0.153818	212.3	3,150.3	7.23	-2.69	10.19	MUY ALTA
207	ZENTLA	4,453.8	4,748.5		0.225527	311.3	4,765.1	6.99	0.39	6.57	ALTA
208	ZONGOLICA	22,737.0	30,176.0		1.433786	1,879.2	24,718.2	8.70	-18.09	32.72	MUY ALTA
209	ZONTECOMATLAN	8,104.1	8,150.2		0.434768	600.2	8,704.3	7.41	-4.87	12.91	MUY ALTA
210	ZOZOCOLCO DE HIDALGO	7,662.9	10,275.6		0.488241	674.0	8,338.9	8.80	-18.87	34.10	MUY ALTA
TOTAL		1,965,585.5	2,104,627.5	138,042.0	100.00	138,042.0	2,104,627.5	7.02	0.00	7.02	

1/ PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2002.

TESIS CON
 FALLA DE ORDEN

274

DESARROLLO DE LA FÓRMULA

PROPUESTA No 2.- DISTRIBUCIÓN DEL INCREMENTO SÓLO PARA LOS MUNICIPIOS QUE MEJORARON SUS NIVELES DE REZAGO VERACRUZ

(Miles de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACIÓN		SUBA DE INDICADORES	MUNICIPIOS QUE INCREMENTAN REZAGO	MUNICIPIOS QUE DISMINUYEN REZAGO	-1	PROPORCIÓN DE LOS QUE DISMINUYEN REZAGO	FACTOR DE APLICACIÓN	INCREMENTO A DISTRIBUIR	PORCIÓN DEL INCREMENTO	ASIGNACIÓN PROPUESTA 2007	VARIACIÓN			GRADO DE BANDERIZACIÓN
		(1)	(2)										(3)	(4)	(5)	
1	ACAJETE	2,460.9	2,929.1	-0.16293		-0.12693	-1.0	0.16293	0.17445	136,042.0	27.6	3,253.5	0.1	11.8	-1.7	ALTA
2	ACATLAN	493.4	453.4	0.11304		0.11304		0.11304	0.05436		2,265.2	2,778.6	493.2	51.7	-1.1	MEDIA
3	ACAYUCAN	23,655.0	22,793.4	-0.50415		-0.50415		0.50415	0.91295		1,262.7	25,211.1	5.3	12.8	-0.8	MEDIA
4	ACTOPAN	10,110.8	9,953.9	-0.48112		-0.48112		0.48112	0.87256		1,203.8	19,276.1	12.0	12.7	-0.6	MEDIA
5	ACULX	1,975.8	1,967.1	-0.38375		-0.38375		0.38375	0.06562		906.2	2,831.2	48.7	16.6	-0.5	ALTA
6	ACULXINGO	6,915.3	7,783.8	0.09459	0.09459	0.09459		0.09459	0.00000		0.0	8,915.3	0.0	11.4	-1.4	MUY ALTA
7	ADALBERTO TEJEDA	2,136.8	2,121.8	-0.43006		-0.43006		0.43006	0.77942		1,075.9	3,212.7	50.4	51.2	-0.7	ALTA
8	AGUA DULCE	6,556.5	6,390.4	-0.38657		-0.38657		0.38657	0.70420		917.3	9,535.0	11.4	13.6	-2.0	BAJA
9	ALATLANHUAC	4,226.7	3,902.1	-0.75093		-0.75093		0.75093	0.51402		1,814.3	6,045.0	42.8	54.8	-7.7	MUY ALTA
10	ALTO LUCERO	7,477.9	7,857.6	-0.30696		-0.30696		0.30696	0.63797		6,303.9	8,254.4	11.6	31.7	-1.1	MUY ALTA
11	ALTOTONGA	23,472.3	27,401.7	0.06535	0.06535	0.06535		0.06535	0.00000		0.0	23,472.3	0.0	-14.3	-10.7	ALTA
12	ALVARADO	13,308.9	11,885.6	-0.79015		-0.79015		0.79015	0.43226		1,677.1	15,286.0	14.8	28.6	-10.7	ALTA
13	AMATHIYAN DE LOS REYES	2,209.5	2,684.4	-0.69367		-0.69367		0.69367	1.25138		1,274.4	3,936.9	76.2	88.4	-6.4	MEDIA
14	AMATLAN DE LOS REYES	9,736.0	9,693.7	-0.43422		-0.43422		0.43422	0.76898		1,686.0	10,822.6	11.2	11.6	-4.4	MEDIA
15	ANGEL R. CABADA	11,142.2	11,555.8	-0.39715		-0.39715		0.39715	0.11891		900.7	12,135.9	89.5	5.0	3.7	MEDIA
16	ANTIGUA, LA	3,158.1	3,400.6	0.03241	0.03241	0.03241		0.03241	0.00000		0.0	3,158.1	0.0	-1.7	7.7	MUY BAJA
17	APAZAPAN	879.5	934.8	0.15924	0.15924	0.15924		0.15924	0.00000		0.0	879.5	0.0	-6.9	8.3	MEDIA
18	AQUILA	902.1	904.0	-0.20852		-0.20852		0.20852	0.30480		502.6	1,454.7	59.7	56.2	0.3	MUY ALTA
19	ASTACANCA	3,578.7	3,212.3	-0.44794		-0.44794		0.44794	0.81103		1,120.8	4,896.5	31.3	40.3	-10.2	MUY ALTA
20	ATLAXIQUICO	4,602.1	4,745.8	0.03184	0.03184	0.03184		0.03184	0.00000		0.0	4,602.1	0.0	-1.8	3.1	MUY ALTA
21	ATOYAC	6,124.8	6,242.0	-0.34976		-0.34976		0.34976	0.83371		875.0	6,996.2	14.3	12.1	-1.1	MUY ALTA
22	ATZACAN	6,115.0	7,066.7	0.26735	0.26735	0.26735		0.26735	0.00000		0.0	6,115.0	0.0	-13.5	15.6	ALTA
23	ATZAPAN	25,249.4	28,135.3	0.00586	0.00586	0.00586		0.00586	0.00000		0.0	25,249.4	0.0	-10.3	11.4	MUY ALTA
24	AYAHUALULCO	10,143.1	9,718.8	-0.68190		-0.68190		0.68190	1.29610		1,736.2	11,843.0	18.8	21.0	-4.2	ALTA
25	BANDERILLA	8,233.5	8,238.4	-0.80527		-0.80527		0.80527	4.49291		6,566.9	12,789.4	105.2	136.9	-61.7	MEDIA
26	BÉNITO JUÁREZ	7,404.1	8,049.4	-0.12783		-0.12783		0.12783	0.23134		319.4	7,723.5	4.3	-4.0	1.9	MUY ALTA
27	BOCA DEL RIO	15,278.8	13,642.6	-0.79893	0.79893	0.79893		0.79893	0.00000		0.0	15,278.8	0.0	43.4	40.4	MUY BAJA
28	CALCAHUAC	5,345.3	5,528.7	-0.25736		-0.25736		0.25736	0.49755		645.1	5,990.4	12.1	8.4	3.4	MUY ALTA
29	CAVERINHO Z. MENDOZA	6,224.3	6,899.0	0.05815	0.05815	0.05815		0.05815	0.00000		0.0	6,224.3	0.0	-11.1	12.4	BAJA
30	CARLOS A. GARRILLO	4,948.6	6,115.1	-0.79872		-0.79872		0.79872	0.00000		0.0	4,948.6	0.0	-20.8	29.3	MUY ALTA
31	CARRILLO PUERTO	7,756.8	7,567.9	-0.48172		-0.48172		0.48172	1.02123		1,729.3	8,231.6	10.2	14.8	17.0	MUY ALTA
32	CASTILLO DE TEAYO	7,016.5	8,248.9	0.12190	0.12190	0.12190		0.12190	0.00000		0.0	7,016.5	0.0	-14.9	20.8	MUY ALTA
33	CATEMACO	14,072.7	15,830.5	-0.03254	0.03254	0.03254		0.03254	0.05844		810.1	14,153.7	0.8	-10.8	12.5	MEDIA
34	CAZONES DE HERRERA	9,908.8	10,328.4	-0.25845		-0.25845		0.25845	0.48848		646.7	10,943.3	6.5	3.1	3.3	MUY ALTA
35	CERRO AZUL	5,988.9	5,610.7	-0.49143		-0.49143		0.49143	0.96000		1,229.7	6,890.3	21.7	22.0	-1.0	BAJA
36	COTLAHUEPIL	6,500.0	4,501.4	-0.80650		-0.80650		0.80650	1.74129		1,241.9	7,291.7	32.2	41.8	-6.6	BAJA
37	COXCATZINTLA	2,513.5	2,897.5	0.19013	0.19013	0.19013		0.19013	0.00000		0.0	2,513.5	0.0	-15.3	16.3	MEDIA
38	COAHUILTEPEC	2,874.5	3,548.6	0.30746	0.30746	0.30746		0.30746	0.00000		0.0	2,874.5	0.0	-16.2	19.3	MUY ALTA
39	COATEPEC	13,607.8	15,250.6	0.06234		0.06234		0.06234	0.00000		0.0	13,607.8	0.0	-10.8	12.1	BAJA
40	COXCATZACALCOS	38,612.2	36,249.2	-0.74410		-0.74410		0.74410	1.34875		1,861.8	40,874.0	4.8	12.2	-6.6	BAJA
41	COXQUILA	9,604.3	10,033.0	0.00613	0.00613	0.00613		0.00613	0.00000		0.0	9,604.3	0.0	-12.6	12.6	MEDIA
42	COETZACAL	856.3	845.4	-0.08028		-0.08028		0.08028	0.14567		200.2	1,056.5	23.4	25.0	-1.3	MUY ALTA
43	COLIPA	2,516.3	2,889.2	-0.34850		-0.34850		0.34850	0.82077		667.0	3,383.3	34.5	26.8	8.1	MEDIA
44	COMAPA	8,758.8	7,330.9	-0.18233		-0.18233		0.18233	0.03360		85.5	6,864.4	0.7	-7.7	8.5	MUY ALTA
45	CORDOBA	27,648.0	29,696.0	-0.25106		-0.25106		0.25106	0.45567		626.2	28,274.2	2.3	-4.8	7.4	BAJA
46	COSAMALCOÁN	12,187.7	11,296.9	-0.65815		-0.65815		0.65815	1.18436		1,845.4	13,838.1	1.5	-1.8	3.5	MUY ALTA
47	COSAMALCO DE CARVAJAL	6,951.3	6,919.2	-0.28030	0.28030	0.28030		0.28030	0.00000		0.0	6,919.2	0.0	-13.8	15.8	MEDIA
48	COSCOMATEPEC	14,229.7	18,144.4	0.22345	0.22345	0.22345		0.22345	0.00000		0.0	14,229.7	0.0	-14.5	16.8	ALTA
49	COSOLEACAQUE	6,880.2	7,120.1	-0.11510		-0.11510		0.11510	0.00000		0.0	6,880.2	0.0	-21.4	27.2	MEDIA
50	COATZACOL	7,144.3	9,876.6	0.52620		0.52620		0.52620	0.95353		1,319.7	8,481.0	18.4	23.0	-3.7	ALTA
51	COXCATZINTLA	8,846.5	10,470.8	-0.13075		-0.13075		0.13075	0.29918		296.7	9,177.3	3.7	-12.5	16.5	MUY ALTA
52	COXQUILA	12,524.2	11,402.2	-0.13074		-0.13074		0.13074	0.74260		333.2	12,856.3	3.2	8.9	5.9	MUY ALTA
53	CUCHUPA	2,822.2	2,597.5	-0.78136		-0.78136		0.78136	1.38020		1,905.0	4,787.2	66.5	83.5	-0.2	MUY BAJA
54	CURTILAHUAC	4,683.3	4,485.6	-0.62881		-0.62881		0.62881	1.13678		1,573.4	6,258.7	33.8	39.5	-4.7	MEDIA
55	CHACALAHUANGÜES	3,588.5	3,536.5	-0.52743		-0.52743		0.52743	0.96034		1,319.7	4,818.2	36.7	30.1	-1.7	MEDIA
56	CHALMA	5,726.9	5,900.4	-0.35723		-0.35723		0.35723	0.94830		94.6	6,826.6	10.5	12.2	1.0	MUY ALTA
57	CHICHONAMEL	4,081.7	3,956.0	-0.48793		-0.48793		0.48793	0.54521		1,221.0	5,307.7	29.6	34.2	-3.2	MUY ALTA
58	CHICHONAHUAC	6,104.7	7,124.3	0.12219	0.12219	0.12219		0.12219	0.00000		0.0	6,104.7	0.0	-14.3	18.7	MUY ALTA
59	CHICHOTEPEC	23,186.1	24,515.9	-0.27145		-0.27145		0.27145	0.49230		67.2	23,865.3	2.9	-3.7	5.7	MUY ALTA
60	CHICHUMEC	3,785.9	4,252.8	0.03434	0.03434	0.03434		0.03434	0.00000		0.0	3,785.9	0.0	-11.0	12.3	MEDIA
61	CHICHUMEC DE GOROSTIZA	8,121.2	8,929.1	-0.09646		-0.09646		0.09646	0.18230		248.8	8,373.0	4.1	-0.6	1.3	MUY ALTA
62	CHICHUMEC LAS VEGAS	32,326.8	26,250.4	-0.36281		-0.36281		0.36281	0.26215		816.8	32,912.1	2.1	-2.4	2.1	ALTA
63	CHICHUMEC	4,772.7	5,721.7	0.34529	0.34529	0.34529		0.34529	0.00000		0.0	4,772.0	0.0	-18.9	19.9	ALTA
64	CHICHUMEC	7,469.0	8,092.2	-0.42682		-0.42682		0.42682	0.73574		1,081.9	6,056.9	13.4	11.9	1.3	MUY ALTA

TESIS CON
 FALTA DE DATOS

275

PROPUESTA No 2.- DISTRIBUCIÓN DEL INCREMENTO SÓLO PARA LOS MUNICIPIOS QUE MEJORARON SUS NIVELES DE REZAGO

VERACRUZ

(Miles de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACIÓN		SUMA DE INDICADORES	MUNICIPO QUE INCREMENTAN REZAGO	MUNICIPO QUE DISMINUYEN REZAGO	-	PROPORCIÓN DE LOS QUE DISMINUYEN REZAGO	FACTOR DE APLICACIÓN	INCREMENTO A DISTRIBUIR	PARTICIPA DEL INCRE DEL REZAGO	ASIGNACIÓN PROPUESTA 2002	VARIACIÓN				GRADO DE MARCACIÓN
		GAJETA 2001	GAJETA 2002										(1)	(2)	(3)	(4)	
65	CHALMATLAN	1,956.8	2,054.8	-0.255436		-0.255436		0.255436	0.483235		83.2	2,590.0	327.2	25.7	5.5	MUY ALTA	
66	EMILIANO ZAPATA	8,810.0	11,502.3	-0.566412		-0.566412		0.566412	0.500000		0.0	8,870.0	0.0	-22.0	28.2	MEDIA	
67	ESPIÑAL	12,750.9	11,023.4	-0.867420		-0.867420		0.867420	0.500000		1,969.9	14,228.8	131.2	28.8	-12.0	MUY ALTA	
68	FILOMENO MATA	5,335.5	6,294.1	-0.53391		-0.53391		0.53391	0.500000		0.0	5,335.5	0.0	-15.3	18.0	MUY ALTA	
69	FORTIN	8,181.0	8,815.9	-0.173897		-0.173897		0.173897	0.315203		435.1	8,818.1	5.3	-23.7	7.8	MEDIA	
70	GUTIERREZ ZAMORA	7,949.8	8,795.4	-0.110919		-0.110919		0.110919	0.201526		277.5	8,227.3	3.5	-63.5	10.8	MEDIA	
71	HOLMATITLAN	7,629.2	7,623.4	-0.223369		-0.223369		0.223369	0.434874		2,461.9	10,178.4	389.3	73.1	-19.2	MUY ALTA	
72	HOG DEL	7,274.8	8,877.8	-1.158770		-1.158770		1.158770	0.500000		0.0	11,266.5	0.0	-24.6	33.0	ALTA	
73	HUATUCO	11,206.5	14,987.7	-0.725296	0.725296			0.000000	0.500000		0.0	11,206.5	0.0	-8.0	8.0	MUY ALTA	
74	HUAYACOCOTLA	10,189.4	11,105.2	-0.341146		-0.341146		0.341146	0.818355		853.8	11,043.0	4.4	-0.0	0.0	MUY ALTA	
75	HUEYAPAN DE OCAMPO	18,770.1	17,574.7	-0.321427		-0.321427		0.321427	0.542613		804.3	17,574.4	8.8	-0.0	4.8	ALTA	
76	HUACAPAN DE CUAHTEMOC	1,327.5	1,156.3	-0.621295		-0.621295		0.621295	14.88502	2,054.6	3,382.3	154.8	102.5	-12.9	12.9	ALTA	
77	IGUACIO DE LA LLAVE	8,864.9	7,054.8	-0.368830		-0.368830		0.368830	0.204786		872.9	7,778.8	14.3	10.2	3.7	ALTA	
78	JAWATLAN	8,314.2	8,864.3	-0.051913		-0.051913		0.051913	0.059407		129.9	8,444.1	1.8	-6.0	8.1	MUY ALTA	
79	ISLA	10,736.3	11,470.0	-0.092504		-0.092504		0.092504	0.113200		156.4	10,892.7	1.5	-0.0	0.0	MUY ALTA	
80	IXTATEPEC	8,649.2	8,831.5	-0.483173		-0.483173		0.483173	0.875791		1,209.0	8,552.7	1.7	-6.0	-4.2	MUY ALTA	
81	IXHUACAN DE LOS REYES	4,429.7	4,264.7	-0.559878		-0.559878		0.559878	0.104482		1,400.4	5,810.1	31.8	-38.2	-4.8	ALTA	
82	IXHUATLAN DE MADERO	25,253.5	25,363.7	-0.028545	0.028545			0.000000	0.500000		0.0	25,253.5	0.0	-11.0	12.3	MUY ALTA	
83	IXHUATLAN DEL CAFE	8,812.1	8,354.9	-0.563201	0.563201			0.000000	0.500000		0.0	8,812.1	0.0	-19.9	23.9	ALTA	
84	IXHUATLAN DEL SURESTE	8,812.1	4,284.4	-0.558481		-0.558481		0.558481	0.112204		1,397.4	8,085.5	26.3	-4.0	-1.9	MUY ALTA	
85	IXHUATLANCILLO	4,353.7	4,900.9	-0.877718		-0.877718		0.877718	0.000000		0.0	4,353.7	0.0	-12.8	14.8	ALTA	
86	IXHUATLANHUACAN	2,658.0	2,801.5	-0.803502		-0.803502		0.803502	1.083866		15,100.4	4,168.0	58.8	60.2	-2.1	ALTA	
87	IXTACOCUTLAN	11,895.0	13,688.1	-0.329731		-0.329731		0.329731	0.000000		0.0	11,895.0	0.0	-15.8	18.8	ALTA	
88	JALACHO	11,882.7	13,821.7	-0.287202		-0.287202		0.287202	0.000000		0.0	11,882.0	0.0	-23.4	36.8	MEDIA	
89	JALCOMULCO	1,275.5	1,885.8	-0.775504		-0.775504		0.775504	0.000000		0.0	1,275.5	0.0	-19.4	19.4	MUY ALTA	
90	JALTIPAN	8,410.3	8,571.8	-0.131718		-0.131718		0.131718	0.958488		781.1	9,191.4	0.3	-0.0	1.8	ALTA	
91	JAMAPA	2,652.2	3,175.9	-0.281807		-0.281807		0.281807	0.000000		0.0	2,652.2	0.0	-16.4	19.8	MUY BAJA	
92	JESUS GARRANZA	9,975.4	9,257.2	-0.808515		-0.808515		0.808515	1.211738		1,872.7	11,948.1	19.8	25.8	-7.2	ALTA	
93	JOTEPEC	3,155.0	3,078.1	-0.501322		-0.501322		0.501322	0.908888		1,254.4	4,439.4	38.8	43.3	-2.5	MEDIA	
94	JOSE AZUETA	8,864.8	8,303.8	-0.563887		-0.563887		0.563887	1.062423		1,615.8	10,242.3	15.5	22.0	-3.0	ALTA	
95	JUAN RODRIGUEZ CLARA	11,050.2	11,490.5	-0.302375		-0.302375		0.302375	0.548280		756.8	11,829.8	8.8	-3.0	1.8	MUY ALTA	
96	JUCHITAN DE FERRER	8,848.8	7,734.3	-0.025635	0.025635			0.000000	0.000000		0.0	8,848.8	0.0	-10.7	11.3	ALTA	
97	LANDERO Y COSS	335.6	301.8	-0.784374		-0.784374		0.784374	14.21742		1,962.6	2,268.2	58.4	86.2	-10.1	MEDIA	
98	LEON DE TEJADA	3,358.3	3,578.0	-0.084980		-0.084980		0.084980	0.153622		813.8	3,570.3	0.3	-0.2	0.5	MUY BAJA	
99	LACATLAN	877.8	807.8	-0.253292		-0.253292		0.253292	0.459112		2,318.9	1,911.3	72.2	86.4	2.3	MUY ALTA	
100	LA TRINIDAD	4,861.2	5,004.4	-0.216472		-0.216472		0.216472	0.000000		0.0	4,861.2	0.0	-11.3	11.3	ALTA	
101	MANLIO FABI ALTAMIRANO	4,868.4	6,118.3	-0.420295	0.420295			0.000000	0.000000		0.0	4,868.4	0.0	-20.1	25.2	MEDIA	
102	MARIANO ESCOBEDO	7,321.7	8,017.3	-0.088148		-0.088148		0.088148	0.014786		20.4	7,342.1	0.3	-4.4	9.5	MEDIA	
103	MARTINEZ DE LA TORRE	26,755.8	26,300.5	-0.100120		-0.100120		0.100120	0.181488		250.5	27,008.0	0.8	-7.8	9.5	MEDIA	
104	MATELANDA	5,624.1	7,789.0	-0.705290	0.705290			0.000000	0.500000		0.0	5,624.1	0.0	-27.9	38.9	MUY ALTA	
105	MATECAPAN	7,022.2	8,398.1	-0.209667	0.209667			0.000000	0.000000		0.0	7,022.2	0.0	-18.4	18.0	ALTA	
106	MEDELLIN	8,850.7	9,088.8	-0.125677		-0.125677		0.125677	0.227819		314.2	9,184.9	3.8	0.0	2.7	MEDIA	
107	MIHUATLAN	954.1	927.2	-0.562374		-0.562374		0.562374	1.019350		1,407.1	2,361.2	147.5	154.7	-2.8	MEDIA	
108	MINAS, LAS	1,518.7	1,847.7	-0.244800		-0.244800		0.244800	0.443732		812.5	2,131.2	40.3	29.3	8.5	MUY ALTA	
109	MIXTLA	44,458.8	38,498.1	-0.837234		-0.837234		0.837234	1.917566	2,094.9	48,554.7	4.7	20.9	-13.4	BAJA		
110	MISANTLA	18,196.5	17,100.0	-0.357818		-0.357818		0.357818	0.688575		496.3	20,090.8	3.8	-2.0	4.8	MEDIA	
111	MIXTLA DE ALTAMIRANO	6,561.2	8,740.2	-0.588420	0.588420			0.000000	0.000000		0.0	6,561.2	0.0	-24.7	32.8	MUY ALTA	
112	MIXTLACAN	5,745.7	6,248.0	-0.138195		-0.138195		0.138195	0.250490		345.8	6,091.5	6.0	-2.5	8.7	MEDIA	
113	MIXTICAL DE LAZARO C	8,278.0	8,838.0	-0.061586		-0.061586		0.061586	0.000000		0.0	8,278.0	0.0	-21.0	26.5	MUY BAJA	
114	NAQUILCO	3,975.8	4,488.3	-0.021578		-0.021578		0.021578	0.000000		0.0	3,975.8	0.0	-11.4	12.9	MEDIA	
115	NARANJAL	1,354.4	1,518.5	-0.387481	0.387481			0.000000	0.000000		0.0	1,354.4	0.0	-12.8	14.7	ALTA	
116	NARANJOS AMATLAN	8,891.8	8,431.3	-0.584120		-0.584120		0.584120	0.178902		1,486.8	8,178.4	22.2	21.8	-4.4	ALTA	
117	NAUTLA	1,034.0	1,045.8	-0.381438		-0.381438		0.381438	0.709514		879.4	4,013.4	32.3	31.8	4.0	MEDIA	
118	NEGALE	5,729.3	6,250.5	-0.170529		-0.170529		0.170529	0.309636		429.7	6,156.0	7.4	-1.5	8.1	BAJA	
119	NOGATA	3,118.7	3,247.5	-0.408190		-0.408190		0.408190	0.738677		1,261.3	4,380.0	32.8	27.4	4.2	MEDIA	
120	OMELTICA	1,563.4	1,639.8	-0.428058		-0.428058		0.428058	0.758666		1,071.1	8,824.5	14.2	12.9	1.1	ALTA	
121	ORIZABA	12,840.3	12,127.3	-0.417705		-0.417705		0.417705	0.757124		1,045.1	13,885.4	8.3	-12.4	14.4	MUY BAJA	
122	OTATITLAN	1,891.0	1,297.0	-1.188754		-1.188754		1.188754	0.495544		2,874.4	4,055.4	175.9	229.7	-23.3	MEDIA	
123	OTEAPAN	3,908.8	4,073.0	-0.034478	0.034478			0.000000	0.000000		0.0	3,908.8	0.0	-4.1	4.3	ALTA	
124	OZULUAMA	12,542.4	13,890.3	-0.387088		-0.387088		0.387088	0.985342		918.5	13,480.9	7.3	-1.5	9.0	MUY ALTA	
125	PALAPAN	5,929.2	7,847.3	-0.728042	0.728042			0.000000	0.000000		0.0	5,929.2	0.0	-22.5	29.0	MUY ALTA	
126	PANUDO	31,168.0	31,038.3	-0.501133		-0.501133		0.501133	0.803546		1,333.8	32,302.3	0.0	-7.0	8.0	MEDIA	
127	PANZTLA	82,230.4	87,223.3	-0.189804		-0.189804		0.189804	0.358904		4,927.7	82,723.1	0.8	-0.7	8.0	ALTA	
128	PASO DE OVEJAS	6,004.0	7,043.6	-0.217020		-0.217020		0.217020	0.000000		0.0	6,004.0	0.0	-14.8	17.3	MEDIA	
129	PASO DEL MACHO	7,712.5	8,717.8	-0.064174		-0.064174		0.064174	0.900000		0.0	7,712.5	0.0	-11.5	13.0	MEDIA	
130	PERLA LA	8,904.3	9,135.2	-0.540783	0.540783			0.000000	0.000000		0.0	8,904.3	0.0	-23.4	30.8	MUY ALTA	

PESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

276

PROPUESTA No. 2.- DISTRIBUCIÓN DEL INCREMENTO SÓLO PARA LOS MUNICIPIOS QUE MEJORARON SUS NIVELES DE REZAGO

VERACRUZ

(Miles de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACIÓN		SUMA DE INDICADORES	MUNICIPIOS QUE INCREMENTAN REZAGO (4)	MUNICIPIOS QUE DECREMENTAN REZAGO (5)	-1	PROPORCIÓN DE LOS QUE DECREMENTAN REZAGO	FACTOR DE APLICACIÓN	INCREMENTO A DISTRIBUIR	PARTICIPACIÓN DEL INCREMENTO	ASIGNACIÓN PROPUESTA 2012				GRADO DE AVANCE	GRADO NACIÓN
		GALTEA 2001	GALTEA 2002									12=	13=	14=	15=		
(1)	(2)	(3)	(3)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(11a)	(11b)	(11c)	(11d)	(12)
131	PEROTE	12,147.8	13,573.6	-0.10903		-0.10903		0.01963	0.019767		27.3						
132	PLATÓN SANCHEZ	8,274.8	7,920.7	-0.44514		-0.44514		0.00244	0.00244		1,111.12						
133	PLAYA VICENTE	20,323.5	19,729.3	-0.58379		-0.58379		0.58379	0.58379		1,459.4						
134	POZA RICA DE HIDALGO	7,590.0	22,858.2	-0.49761		-0.49761		0.49761	0.49761		1,252.2						
135	PUEBLO VIEJO	12,503.2	13,751.5	-0.12959		-0.12959		0.12959	0.12959		3,177.4						
136	PUEBLO NACIONAL	4,595.5	4,322.8	-0.02412		-0.02412		0.00000	0.00000		0.0						
137	RAFAEL DELGADO	4,181.8	5,382.8	0.28464	0.28464			0.00000	0.00000		0.0						
138	RAFAEL LUDO	938.9	1,200.1	1.05533	1.05533			0.00000	0.00000		0.0						
139	REYES, LOS	2,713.1	2,938.8	0.05871		-0.05871		0.05871	0.10680		147.8						
140	RIC CAJAL	4,475.6	4,725.1	-0.18975		-0.18975		0.18975	0.34383		474.8						
141	SALTABARRIGAS	1,741.9	1,761.8	-0.08770		-0.08770		0.48770	0.87718		1,170.5						
142	SAN ANDRÉS TENEXAPAN	696.8	897.0	0.50865	0.50865			0.00000	0.00000		0.0						
143	SAN ANDRÉS TUXTLA	53,148.4	54,156.5	-0.30318		-0.30318		0.30318	0.549971		759.2						
144	SAN JUAN EVANGELISTA	12,211.8	11,117.8	-0.74320		-0.74320		0.74320	1.34861		1,859.2						
145	SANTO DOMINGO TUXTLA	27,702.5	24,821.8	-0.37715		-0.37715		0.37715	0.83502		943.6						
146	SANTO DOMINGO ALAMÁN	10,268.3	10,335.4	-0.04991		-0.04991		0.34991	0.15093		649.9						
147	SUCOHAPA	1,115.0	1,173.1	0.01782	0.01782			0.00000	0.00000		0.0						
148	SOLEDAD ATZOMPA	7,038.2	8,238.5	0.13196		0.13196		0.00000	0.00000		0.0						
149	SOLEDAD DE DOBLADO	9,236.4	8,685.5	-0.02643		-0.02643		0.00000	0.00000		0.0						
151	SOTEAPÁN	17,051.9	16,958.1	-0.00561		-0.00561		0.00000	0.00000		1,506.4						
152	TAMAJÓN	4,934.8	4,861.3	-0.50518		-0.50518		0.50518	0.92816		1,278.6						
153	TAMIAHUA	10,823.3	10,865.3	-0.50297		-0.50297		0.50297	0.82278		1,029.7						
154	TAMPICO ALTO	5,788.0	5,210.8	-0.784359		-0.784359		0.784359	1.421718		962.2						
155	TANCOA	1,860.3	2,852.0	0.705275		0.705275		0.00000	0.00000		0.0						
156	TANTIMA	8,861.7	8,451.6	-0.007368		-0.007368		0.00000	0.00000		1,519.7						
157	TANTUYUCA	58,628.9	57,528.8	-0.190116	0.190116			0.00000	0.00000		0.0						
158	TATAHUACAPAN DE JUAREZ	5,883.7	5,964.1	-0.280254		-0.280254		0.00000	0.00000		0.0						
159	TATATILA	2,228.5	2,849.2	0.309664	0.309664			0.00000	0.00000		0.0						
160	TECULUTLA	4,353.3	6,831.8	-0.368845		-0.368845		0.368845	0.668531		822.9						
161	TEHUACANGO	13,547.0	15,509.9	0.168590	0.168590			0.00000	0.00000		0.0						
162	TEHUACAPAN	36,272.4	36,252.3	-0.190793		-0.190793		0.190793	0.418281		423.3						
163	TEHUACÁN	20,172.1	21,094.8	-0.292782		-0.292782		0.00000	0.00000		0.0						
164	TENAMPALÁ	2,257.4	2,818.8	0.001289	0.001289			0.00000	0.00000		0.0						
165	TENOCHTITLÁN	2,048.9	2,434.8	0.392720	0.392720			0.00000	0.00000		0.0						
166	TEOCELO	3,250.9	3,343.1	-0.487164		-0.487164		0.487164	0.883225		1,218.9						
167	TEPFLACALCO	2,637.2	3,538.0	0.818572	0.818572			0.00000	0.00000		0.0						
168	TEPELUALCO	2,818.8	2,817.4	-0.458810		-0.458810		0.00000	0.00000		0.0						
169	TEPEYUALCO	5,170.5	5,589.2	-0.180540		-0.180540		0.00000	0.00000		421.7						
170	TEPEYUQUÍ	4,658.5	8,345.3	0.536323	0.536323			0.00000	0.00000		0.0						
171	TEXCATEPEC	8,104.7	7,219.0	-0.043004		-0.043004		0.043004	0.077849		107.8						
172	TEHUACÁN	2,474.5	3,080.3	0.007808	0.007808			0.00000	0.00000		0.0						
173	TEXTEPEC	7,448.9	7,514.4	-0.358365		-0.358365		0.358365	0.845400		897.7						
174	TEZOMOCÁN	24,236.0	27,683.8	-0.123841		-0.123841		0.123841	0.292782		310.2						
175	TIERRA BLANCA	26,414.8	26,009.8	-0.508751		-0.508751		0.508751	0.818528		1,296.0						
176	TIHUATLÁN	28,420.4	32,804.2	-0.151528		-0.151528		0.151528	0.274958		379.1						
177	TUACALUPÁN	1,198.0	1,371.8	0.115554	0.115554			0.00000	0.00000		0.0						
178	TUACALUPÁN	4,479.7	5,039.4	0.041846	0.041846			0.00000	0.00000		0.0						
179	TUACALUPÁN	5,337.4	4,941.1	-0.067043		-0.067043		0.00000	0.00000		0.0						
180	TUACATEPEC DE MESA	1,073.9	1,451.0	1.384383	1.384383			0.00000	0.00000		0.0						
181	TUACHICHILCO	8,342.1	7,182.7	-0.107173		-0.107173		0.107173	0.194259		298.2						
182	TUACHICÓYAN	13,004.3	12,367.5	-0.536208		-0.536208		0.00000	0.00000		1,341.7						
183	TUACHILAYUCÁN	2,567.8	3,357.9	0.909417	0.909417			0.00000	0.00000		0.0						
184	TUACHITLÁN	4,961.1	4,961.1	0.305137	0.305137			0.00000	0.00000		0.0						
185	TUACACÓYAN	13,078.7	14,302.5	-0.080581		-0.080581		0.080581	0.149078		201.6						
186	TUACULUPÁN	3,181.5	3,486.9	-0.043128		-0.043128		0.043128	0.078172		107.9						
187	TUAPÁN	1,040.3	1,475.1	1.368425	1.368425			0.00000	0.00000		0.0						
188	TOMATLÁN	1,512.0	1,731.5	0.081543	0.081543			0.00000	0.00000		0.0						
189	TOMAYÁN	1,022.8	2,038.4	0.205356	0.205356			0.00000	0.00000		0.0						
190	TOTUTLA	5,034.6	5,917.5	0.170025		0.170025		0.00000	0.00000		0.0						
191	TRES VALLES	12,704.7	11,572.2	-0.731024		-0.731024		0.731024	1.320642		1,829.1						
192	TUXPAN	33,244.0	30,941.0	-0.033045		-0.033045		0.033045	1.147448		1,584.0						
193	TUXTILLA	585.8	573.0	-0.399025		-0.399025		0.399025	0.723295		968.4						
194	URSULO GALVÁN	3,620.3	3,769.7	-0.191131		-0.191131		0.191131	0.348442		478.2						
195	UXTLAÚCUM	7,088.3	7,088.3	0.000000	0.000000			0.000000	0.000000		0.0						
196	VEGA DE ALATORRE	4,831.6	4,725.5	-0.379721	0.379721			0.379721	0.888242		850.1						

NUEVO REGISTRO DE INGRESOS
 NO REVISAR

577

PROPUESTA No. 2.- DISTRIBUCIÓN DEL INCREMENTO SÓLO PARA LOS MUNICIPIOS QUE MEJORARON SUS NIVELES DE REZAGO

VERACRUZ

(Millón de Pesos)

No.	MUNICIPIO	ASIGNACIÓN		SUMA DE INDICADORES	MUNICIPIOS QUE MEJORARON SU NIVEL DE REZAGO	MUNICIPIOS QUE DISMINUYERON SU NIVEL DE REZAGO	PROPORCIÓN DE LOS QUE DISMINUYERON SU NIVEL DE REZAGO	FACTOR DE APLICACIÓN	INCREMENTO A DEDUCIR	PARTICIPACIÓN DEL INCREMENTO	ASIGNACIÓN			VARIACIÓN			GRADO DE BARRIO DE REZAGO
		2001	2002								2002	12a	13a	14a			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(11a)	(11b)	(11c)	(11d)		
197	VERACRUZ	47,280.8	51,944.0	-0.145901		-0.145901	0.145901	0.296433	307.8	47,648.8	0.0	-8.3	8.9		MUY BAJA		
198	VIGAS DE RAMÍREZ, LAS	3,958.2	4,003.6	0.084249	0.084249		0.000000	0.000000	0.0	3,958.2	0.0	-14.1	18.4		MEDIA		
199	VILLA ALDAMA	2,252.2	2,593.0	0.192848	0.192848		0.000000	0.000000	0.0	2,252.2	0.0	-13.1	15.1		MEDIA		
203	XALAPA	39,430.2	45,045.9	-0.172154		-0.172154	0.000000	0.000000	0.0	39,430.2	0.0	-12.4	14.2		MUY BAJA		
201	XICO	6,004.7	6,118.1	-0.218140		-0.218140	0.218140	0.395307	545.8	6,554.5	8.8	5.4	1.3		MEDIA		
222	XOXOCOTLA	2,342.2	2,183.4	-0.873486		-0.873486	0.873486	1.227118	1,885.1	4,227.3	71.8	84.7	-6.9		MUY ALTA		
203	YANGA	3,789.5	3,452.0	-0.783188		-0.783188	0.783188	1.383337	1,909.8	5,699.1	50.4	65.1	-9.0		MEDIA		
204	YECUATLA	5,124.7	5,349.0	-0.275414		-0.275414	0.275414	0.499211	889.1	5,793.8	13.5	8.3	4.8		ALTA		
205	ZACUALPAN	5,433.1	5,492.2	-0.813078		-0.813078	0.813078	1.112344	1,535.5	6,938.8	28.4	28.4	1.6		MUY ALTA		
206	ZARAGOZA	2,938.0	3,237.4	0.059683	0.059683		0.000000	0.000000	0.0	2,938.0	0.0	-9.2	10.2		MUY ALTA		
207	ZENTLA	4,453.8	4,748.5	0.001878	0.001878		0.000000	0.000000	0.0	4,453.8	0.0	-4.2	6.6		ALTA		
208	ZONGOLICA	22,737.0	30,178.0	0.598513	0.598513		0.000000	0.000000	0.0	22,737.0	0.0	-24.7	32.7		MUY ALTA		
209	ZONTECOMATLAN	8,104.1	9,150.2	0.152901	0.152901		0.000000	0.000000	0.0	8,104.1	0.0	-11.4	12.8		MUY ALTA		
210	ZOZCOCOLCO DE HIDALGO	7,862.9	10,279.8	0.311856	0.311856		0.000000	0.000000	0.0	7,862.9	0.0	-25.4	34.1		MUY ALTA		
	TOTAL	1,868,585.5	2,104,827.5	-19.834731	35.331171	-65.169901	-1.000000	55.169901	100.000000	138,842.0	138,842.0	2,104,827.5	7.0	0.0	7.0		

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

278

DESARROLLO DE LA FÓRMULA
PROPUESTA No 3.-EQUILIBRIO POR FACTORES COMPENSADOS (DISTRIBUCION DEL INCREMENTO EN DOS BOLSAS)

VERACRUZ

(Miles de Pesos)

NO.	MUNICIPIO	ASIGNACION	ASIGNACION	INCREMENTO A DISTRIBUIR	FACTOR DE DIST. 60% (3)	40% DEL INCREMENTO	BOLSA DEL 60% (4)	FACTOR DE DIST. 40% (5)	40% DEL INCREMENTO	BOLSA DEL 40% (6)	ASIGNACION	VARIACION			GRADO DE MARGI- NACION
		GAQUETA 2001 (1)	GAQUETA 2002 (2)								PROPUESTA (7)	± (7/1)	± (7/2)	± (7/3)	
1	ACAJETE	2,985.9	2,929.1	138,042.0	0.196138	82.825.2	162.5		55,216.8		3,143.4	5.4	7.3	-1.7	ALTA
2	ACATLAN	493.4	453.4		1.644485		1,352.0				1,855.4	276.1	309.2	-4.1	MEDIA
3	ACAYUCAN	23,955.0	22,793.4		0.908245		752.3				24,707.3	3.1	8.4	-4.8	MEDIA
4	ACTOPAN	10,016.8	9,953.5		0.856286		717.5				10,734.3	7.2	7.8	-0.6	MEDIA
5	AGUILA	1,970.8	1,951.7		0.890980		572.3				2,543.1	29.0	29.6	-0.5	ALTA
6	AGUILTZINGO	6,915.3	7,783.8					0.267728		147.8	7,053.1	2.1	9.3	12.6	MUY ALTA
7	ADALBERTO TEJEDA	2,136.8	2,121.8		0.774264		841.3				2,778.1	30.0	30.9	-0.7	ALTA
8	AGUA DEL CAJON	8,558.5	8,390.4		0.899650		570.9				9,136.0	6.8	8.5	-2.2	BAJA
9	ALPATLAMAC	4,225.7	3,902.1		1.305596		1,081.4				5,307.1	29.6	36.0	-7.7	MUY ALTA
10	ALTO LUCERO	7,477.9	7,857.6		0.594010		492.0				7,959.9	6.6	8.4	-5.1	MEDIA
11	ALTOTONGA	23,472.3	27,401.7					0.241539		133.4	23,605.7	0.6	-13.9	16.7	ALTA
12	ALVARADO	13,308.9	11,885.8		1.422750		1,178.4				14,487.3	8.9	21.9	-10.7	ALTA
13	AMATITLAN	2,209.5	2,089.4		1.243059		1,029.6				3,239.1	46.6	55.0	-4.4	MEDIA
14	AMATLAN DE LOS REYES	9,736.8	9,693.7		0.781492		847.3				10,384.1	6.6	7.1	-0.4	MEDIA
15	ANGEL R. CABADA	11,142.2	11,555.6		0.715104		592.3				11,734.5	5.3	1.5	3.7	MEDIA
16	ANTIGUA, LA	3,158.1	3,400.6					0.111350		81.5	3,219.6	1.9	15.3	5.7	MUY BAJA
17	APAZAPAN	879.5	924.8					0.450681		248.8	1,128.3	28.3	20.7	6.3	MEDIA
18	AGUILA	902.1	904.9		0.381851		299.5				1,201.6	33.1	30.3	0.3	MUY ALTA
19	ASTANGA	3,578.7	3,212.3		0.806558		668.0				4,244.7	18.7	32.2	-10.2	MUY ALTA
20	ATLAMULCO	4,602.1	4,745.6					0.277896		153.4	4,756.5	3.3	0.2	3.1	MUY ALTA
21	ATOYAC	6,124.8	6,242.0		0.829877		521.5				6,646.3	8.5	6.5	1.9	MEDIA
22	ATZACAN	6,115.0	7,066.7					0.758655		417.8	6,532.8	6.8	-7.6	15.6	ALTA
23	ATZALAN	25,249.4	28,135.3					0.018581		9.2	25,258.6	0.0	-10.2	11.4	MUY ALTA
24	AYAHUALULCO	10,143.1	9,716.8		1.227832		2,077.0				11,180.1	10.0	34.9	-4.2	ALTA
25	BAKERILLA	6,232.5	2,386.4		4.718494		3,906.1				10,140.8	82.7	324.9	-81.7	MEDIA
26	BENITO JUAREZ	7,404.1	8,049.4		0.229815		190.3				7,594.4	2.6	8.7	8.7	MUY ALTA
27	BOCA DEL RIO	15,278.8	13,842.8					0.217069		119.9	15,398.7	0.8	11.2	-9.4	MUY BAJA
28	CALCAHUALCO	5,345.3	5,528.7		0.464283		384.5				6,129.8	7.2	3.6	3.4	MUY ALTA
29	CAMERINO Z. MENDOZA	8,224.3	6,999.0					0.016459		9.1	6,233.4	0.1	-10.9	12.4	BAJA
30	CARLOS A. CARRILLO	4,048.8	5,115.1					2.255125		1,245.2	5,295.0	30.7	3.5	28.3	
31	CARRILLO PUERTO	7,798.6	7,987.9		0.857347		718.4				8,517.0	9.2	6.6	2.4	MUY ALTA
32	CASTILLO DE TEAYO	7,018.5	6,248.9					0.342728		189.2	7,205.7	27	-12.6	17.8	MUY ALTA
33	CATEMAGO	14,072.7	15,808.5		0.058256		48.3				14,121.0	0.3	-0.8	12.5	MEDIA
34	CAZONES DE HERRERA	9,996.5	10,326.4		0.485385		385.4				10,382.0	3.9	0.5	3.3	MUY ALTA
35	CERRO AZUL	5,666.6	5,610.7		0.884906		732.9				6,399.5	12.9	14.1	-1.0	BAJA
36	COTUILTEPEC	5,420.8	4,881.4		1.257819		1,041.8				6,452.8	19.2	32.1	-8.8	MUY ALTA
37	COACATZINTLA	2,513.5	2,897.5					0.538081		297.1	2,810.6	11.8	-3.0	15.3	MEDIA
38	COAHUILTAN	2,974.5	3,548.6		0.870237						4,80.5	18.2	-2.6	19.3	MUY ALTA
39	COATEPEC	13,807.8	15,250.6		0.119537						13,673.8	0.5	-10.3	12.1	BAJA
40	COATZACOALCOS	38,812.2	36,249.2		1.339831		1,109.7				39,921.9	2.9	10.1	-6.6	BAJA
41	COATZINTLA	9,604.3	10,830.0					0.001736			9,805.3	0.0	-11.3	12.8	MEDIA
42	COETZALA	856.3	845.4		0.144097		119.3				875.6	13.9	15.4	-1.3	MUY ALTA
43	COLIPA	2,518.3	2,669.2		0.823921		518.8				3,033.1	20.5	13.6	6.1	MEDIA
44	COMAPA	6,758.8	7,330.9		0.032821		27.2				6,788.0	0.4	-7.4	-6.8	MUY ALTA
45	CORDOBA	27,648.0	29,699.2		0.452065		374.4				28,022.4	1.4	-5.8	7.4	BAJA
46	COSAMALDAPAN	12,187.7	11,295.9		1.186755		982.5				13,170.2	8.1	16.6	-7.3	BAJA
47	COSAUTLAN DE CARVAJAL	5,351.8	6,197.2					0.794850		436.9	5,790.7	8.2	-6.6	15.8	MEDIA
48	COSCOMATEPEC	14,208.7	16,614.4					0.832942		349.3	14,559.0	2.5	-12.4	16.9	ALTA
49	COSOLEACAQUE	16,690.2	21,230.1					3.156364		1,742.8	18,433.0	10.4	-13.2	27.2	MEDIA
50	COTAXTLA	7,144.3	6,875.6		0.947542		784.8				7,929.1	11.0	15.3	-3.7	ALTA
51	COXQUIHUI	8,846.0	10,479.6		0.235112		194.7				9,040.7	2.2	-13.7	18.5	MUY ALTA
52	COYUTLA	10,526.2	11,420.2		0.239000		198.0				10,722.2	1.9	-6.1	8.5	MUY ALTA
53	CUCUMAPA	2,862.2	2,597.5		1.370889		135.4				3,397.6	39.7	33.0	-6.7	MUY BAJA
54	CUILAMULAC	4,683.3	4,485.6		1.132739		937.8				5,621.1	20.0	29.3	-4.2	MEDIA
55	CHACAL TIANGUIS	4,583.5	3,535.5		0.949708		788.6				4,385.1	21.9	24.0	-1.7	MEDIA

379

PROPUESTA No 3.-EQUILIBRIO POR FACTORES COMPENSADOS (DISTRIBUCION DEL INCREMENTO EN DOS BOLSAS)

VERACRUZ

(Miles de Pesos)

NO.	MUNICIPIO	ASIGNACION GACETA 2001 (1)	ASIGNACION GACETA 2002 (2)	INCREMENTO A DISTRIBUIR	FACTOR DE DIST. 60% (3)	40% DEL INCREMENTO	BOLSA DEL 60% (4)	FACTOR DE DIST. 40% (5)	40% DEL INCREMENTO	BOLSA DEL 40% (6)	ASIGNACION 2002		VARIACION			GRADO DE MARGI-NACION
											PROPUESTA (7)	A+ (7/1)	B+ (7/2)	10+ (7/3)		
56	CHALMA	5,226.0	5,900.4	0.643752	0.643752		533.2				6,259.2	9.3	6.1	3.0	MUY ALTA	
57	CHICHONAVEL	4,081.7	3,950.8	0.876575	0.876575		727.8				4,829.5	17.8	21.7	-3.2	MUY ALTA	
58	CHICHONQUIACO	6,104.7	7,124.3					0.345924		181.0					MUY ALTA	
59	CHICHOTEPEC	23,185.1	24,515.9	0.488783	0.488783		404.8				23,590.9	1.7	-3.8	5.7	MEDIA	
60	CHIHUAHUA	3,785.9	4,252.8					0.097148		53.6					MEDIA	
61	CHIHUAHUA DE GOROSTIZA	5,121.2	5,326.1	0.179544	0.179544		148.3				3,833.5	1.4	-9.7	12.3	MEDIA	
62	CHIGARAS, LAS	32,035.8	35,350.4	0.630856	0.630856		522.5				6,269.5	2.4	-8.5	13.1	MUY ALTA	
63	CHICHAMAN	4,772.4	5,721.7					0.977210		539.6					MUY ALTA	
64	CHONTLA	7,989.0	8,093.2	0.788456	0.788456		838.5				5,317.0	1.3	-7.2	19.8	ALTA	
65	CHUMATLAN	1,956.8	2,064.6	0.459971	0.459971		381.0				8,826.5	8.0	6.6	1.3	MUY ALTA	
66	EMILIANO ZAPATA	8,970.0	11,502.3					1.600220		883.6					MEDIA	
67	ESPIINAL	12,758.9	11,223.4	1.201730	1.201730		995.3				9,653.6	9.9	-14.3	28.2	MEDIA	
68	FILOMENO MATA	5,335.5	6,294.1					1.851032		1,022.1					MUY ALTA	
69	FORTIN	8,181.0	8,915.9	0.313117	0.313117		259.3				6,357.8	3.2	1.0	18.0	MUY ALTA	
70	GUTIERREZ ZAHORA	7,949.8	8,765.4	0.199719	0.199719		165.4				8,443.3	3.2	-4.3	7.8	MEDIA	
71	HUALGOTILAN	7,626.2	7,823.4	0.402195	0.402195		333.1				8,115.2	2.1	-7.7	10.6	MEDIA	
72	HGO. EL	7,274.5	5,877.8	2.068287	2.068287		1,729.8				7,953.3	4.4	1.7	2.8	MUY ALTA	
73	HUATUSCO	11,265.5	14,887.7					2.052772		1,133.5					MEDIA	
74	HUAYACOCOTLA	10,189.4	11,105.2	0.614264	0.614264		506.8				10,698.2	5.0	-3.7	9.0	MUY ALTA	
75	HUEYAPAN DE OCAIMPO	16,770.1	17,574.7	0.578758	0.578758		479.4				17,249.5	2.9	-1.9	4.8	MEDIA	
76	HUILDAPAN DE GUAHATEM	1,327.5	1,156.3	1.478653	1.478653		1,224.7				2,552.2	92.3	120.7	-12.9	ALTA	
77	IGNACIO DE LA LLAVE	6,803.9	7,054.8	0.730123	0.730123		579.9				7,383.8	8.5	4.7	3.7	ALTA	
78	ILAMATLAN	8,314.2	8,984.3	0.093474	0.093474		77.4				8,391.6	0.9	-6.6	8.1	MUY ALTA	
79	ISLA	10,736.3	11,470.8	0.112543	0.112543		93.2				10,829.5	0.9	-6.6	8.8	MEDIA	
80	IXTATEPEC	8,848.2	8,831.5	0.839996	0.839996		720.6				7,568.8	10.5	10.8	-0.2	MUY ALTA	
81	XHUACAN DE LOS REYES	4,408.7	4,204.7	1.007750	1.007750		834.7				5,244.4	18.9	24.7	-4.6	ALTA	
82	XHUATLAN DE MADERO	22,523.5	25,303.7					0.075132		41.5					MUY ALTA	
83	XHUATLAN DEL CAFE	8,812.1	8,394.9					1.424242		786.4					MUY ALTA	
84	XHUATLAN DEL SURESTE	4,812.1	4,284.4	1.005596	1.005596		832.9				5,445.0	18.1	27.1	-7.1	MEDIA	
85	XHUATLANCILLO	4,353.7	4,980.9					2.484256		1,317.7					MUY ALTA	
86	XOMATLANHUACAN	2,658.0	2,801.5	1.086660	1.086660		900.0				3,558.0	33.9	38.8	-2.1	ALTA	
87	XITACZOQUILAN	11,895.0	13,889.1					0.907785		501.2					MEDIA	
88	JALACHINGO	11,682.8	13,874.7					0.812886		448.8					ALTA	
89	JALCOXUAC	1,275.5	1,855.8					2.193778		1,213.3					MEDIA	
90	JITAPAN	8,410.3	8,871.8	0.582102	0.582102		485.6				2,488.8	96.0	49.3	30.6	MEDIA	
91	JAMAPA	2,855.2	3,175.9					0.797814		440.4					MUY ALTA	
92	JESUS CARRANZA	9,875.4	8,257.2	1.203722	1.203722		997.0				10,972.0	10.0	18.5	-2.2	ALTA	
93	JILOTEPEC	3,155.0	3,076.1	0.902875	0.902875		747.8				3,902.6	23.7	28.9	-2.5	MEDIA	
94	JOSE AZUETA	8,864.9	8,393.6	0.991381	0.991381		821.1				8,686.0	9.3	15.4	-5.3	MEDIA	
95	JUAN RODRIGUEZ CLARA	11,050.2	11,465.0	0.544454	0.544454		450.9				11,501.1	4.1	0.4	3.7	MEDIA	
96	JUCHITAN DE FERRER	8,948.8	7,734.3					0.076058		39.1					MUY ALTA	
97	JUCHITAN DE FERRER	355.6	361.6	1.412335	1.412335		1,169.8				6,985.7	0.6	-9.7	11.3	ALTA	
98	LERDO DE TEJADA	3,758.3	3,578.0	0.152506	0.152506		126.3				1,505.4	348.6	399.1	-10.1	MEDIA	
99	MAGDALENA	877.9	887.8	0.456074	0.456074		377.7				3,484.6	3.8	-2.6	9.5	MUY BAJA	
100	MALTRATA	4,881.2	5,094.4	0.395180	0.395180		327.3				1,255.6	43.0	39.9	-2.3	MUY ALTA	
101	MANLIO FABIO ALTAMIRANO	4,886.4	6,118.3					1.189502		656.8					MEDIA	
102	MARIANO ESCOBEDO	7,321.7	8,017.3	0.014688	0.014688		12.1				7,333.8	0.2	-8.5	9.5	MEDIA	
103	MARTINEZ DE LA TORRE	28,755.8	29,300.5	0.180285	0.180285		149.3				28,905.1	0.8	-8.2	9.5	MEDIA	
104	MECATLAN	5,824.4	7,797.0					2.180793		1,204.2					MUY ALTA	
105	MECAYAPAN	7,022.2	8,395.1					0.584680		322.8					MUY ALTA	
106	MEDULLIN	8,850.7	9,086.8	0.228113	0.228113		187.3				6,828.6	2.4	-12.4	38.6	MUY ALTA	
107	MIXQUITLAN	964.1	927.2	1.013808	1.013808		838.7				7,345.0	4.8	-12.5	19.6	MUY ALTA	
108	MIXTAS, LAS	1,518.7	1,647.7	0.440796	0.440796		385.1				9,038.0	2.1	-0.5	2.7	MEDIA	
109	MIXQUITLAN	44,459.8	38,496.1	1.507515	1.507515		1,248.6				1,731.2	87.8	92.4	-2.6	MEDIA	
110	MISANTLA	19,195.5	19,782.0	0.644284	0.644284		533.8				1,883.8	24.0	14.3	8.5	MUY ALTA	
111	MIXTLA DE ALTAMIRANO	6,581.2	8,740.2					1.668297		921.2					MUY ALTA	
112	MOLACAAN	5,245.7	6,248.0	0.248833	0.248833		206.1				45,758.4	2.8	18.7	-13.4	BAJA	
											19,729.1	2.8	-0.3	3.1	MEDIA	
											7,502.4	14.0	-14.2	32.8	MUY ALTA	
											5,916.8	3.8	-4.7	8.7	MEDIA	

TESIS CON
 FALLA DE ORDEN

280

PROPUESTA No 3.-EQUILIBRIO POR FACTORES COMPENSADOS (DISTRIBUCION DEL INCREMENTO EN DOS BOLSAS)
VERACRUZ

(Millas de Pesos)

NO.	MUNICIPIO	ASIGNACION	ASIGNACION	INCREMENTO A DISTRIBUIR	FACTOR DE DIST. 60% (1)	60% DEL INCREMENTO	BOLSA DEL 60% (4)	FACTOR DE DIST. 40% (5)	40% DEL INCREMENTO	BOLSA DEL 40% (9)	ASIGNACION	VARIACION			GRADO DE MARGI- NACION
		2001 (1)	2002 (2)								PROPUUESTA (7)	± (7/1)	± (7/2)	10- (2/1)	
113	NANCHITAL DE LAZARO C	2,878.0	3,838.6					1.702705		940.2	3,816.2	32.7	4.9	25.5	MUY BAJA
114	NAOHLIN	3,975.8	4,488.3					0.061075		33.7	4,069.5	0.8	-10.7	12.9	MEDIA
115	NARANJAL	1,324.3	1,515.5		0.651647	548.0		1.040048		574.3	2,446.6	84.7	61.1	14.7	ALTA
116	NARANJOS AMATLÁN	6,691.8	6,421.3		0.069782	886.0					7,577.8	13.2	18.4	-4.3	ALTA
117	NAUTLA	3,034.0	3,045.5		0.704819	583.8					3,617.8	19.2	18.8	0.4	MEDIA
118	NOGALES	5,729.3	6,250.5		0.307554	254.3					5,983.6	4.4	-4.3	9.1	BAJA
119	OLUTA	3,116.7	3,247.5		0.734982	608.8					3,725.5	19.5	14.7	4.2	MEDIA
120	OMEACALCA	7,553.4	7,839.8		0.770758	638.4					8,191.8	8.5	7.2	1.1	ALTA
121	ORIZABA	12,840.3	12,717.2		0.752114	522.9					13,263.2	4.9	9.4	-4.1	MUY BAJA
122	OTATITLÁN	1,691.0	1,267.0		2.140458	1,772.8					3,463.8	164.8	19.1	-23.3	ALTA
123	OTEAPAN	3,905.6	4,073.0					0.097587		53.8	3,965.8	1.4	-2.1	4.3	MEDIA
124	OZULUAMA	12,542.4	13,668.3		0.662030	547.4					13,088.8	4.4	-4.2	9.0	ALTA
125	PAJAPAN	5,926.2	7,647.3			0.0		2.060822		1,137.8	7,064.0	19.2	-7.6	29.0	MUY ALTA
126	PANJICO	31,106.9	31,038.0		0.902233	747.4					31,854.3	2.4	2.6	-0.2	MEDIA
127	PAFANTLA	62,230.4	67,223.3		0.354545	293.7					62,524.1	0.5	-7.0	8.0	ALTA
128	PASO DE OVEJAS	6,504.0	7,040.8					0.614245		339.2	6,343.2	5.8	-9.9	17.3	MEDIA
129	PASO DEL MACHO	7,712.5	8,317.8					0.011813		8.5	7,719.0	0.1	-11.5	13.0	ALTA
130	PERILLA	6,694.3	6,135.2					1.530638		845.2	7,839.9	12.1	-14.2	30.6	MUY ALTA
131	PEROTE	12,147.8	13,570.6		0.019831	16.3					12,163.9	0.1	-10.4	11.1	MEDIA
132	PLATON SANCHEZ	8,074.8	7,829.7		0.803989	665.9					8,740.7	8.2	10.2	-1.8	ALTA
133	PLAYA VICENTE	20,303.5	19,709.3		1.050246	889.9					21,173.4	4.3	7.4	-2.9	ALTA
134	POZA RICA DE HIDALGO	21,589.0	20,658.0		0.896804	742.2					22,331.2	3.4	8.1	-4.3	MUY BAJA
135	PUEBLO VIEJO	12,503.0	13,751.5		0.228601	189.3					12,692.3	1.5	-7.7	10.0	MEDIA
136	PUNTE NACIONAL	4,595.5	4,300.8		1.123589	930.6					5,526.1	20.3	28.5	-6.4	MEDIA
137	RAFAEL DELGADO	4,181.8	5,382.8					1.807189		997.9	5,179.7	23.9	-3.8	28.7	ALTA
138	RAFAEL LUCIO	936.9	1,200.1					3.014430		1,864.5	2,801.4	177.7	116.8	28.1	MEDIA
139	REYES LOS	2,713.1	2,838.8		0.106183	87.9					2,851.0	3.2	-4.7	8.3	MUY ALTA
140	RIO BLANCO	4,475.8	4,725.1		0.341707	283.0					4,758.8	6.3	0.7	5.8	MUY BAJA
141	SALTABARRANCA	1,741.9	1,785.8		0.842305	697.6					2,439.5	40.1	36.5	2.6	MEDIA
142	SAN ANDRES TENEJAPAN	690.8	697.0					1.439540		794.8	1,485.7	115.1	65.6	29.8	ALTA
143	SAN ANDRES TUXTLA	53,148.4	54,158.5		0.548332	452.5					53,600.9	0.9	-1.0	1.9	ALTA
144	SAN JUAN EVANGELISTA	12,211.8	11,117.8		1.337890	1,108.1					13,319.9	9.1	19.8	-9.0	ALTA
145	SANTIAGO TUXTLA	23,762.5	24,531.6		0.879029	562.4					24,324.9	2.4	-0.8	3.2	ALTA
146	SAYULA DE ALEMAN	10,299.3	10,334.1		0.611590	508.6					10,805.9	4.9	4.6	0.3	MEDIA
147	SOCONUSCO	3,823.7	3,459.9		0.864989	716.4					4,340.1	19.8	27.4	-6.0	MEDIA
148	SOCHAPAN	1,115.0	1,121.9					0.048872		27.5	1,142.8	2.5	-2.6	5.2	ALTA
149	SOLEDAD ATZOMPAA	7,038.2	8,238.5					0.371898		205.4	7,243.8	2.9	-12.1	17.1	MUY ALTA
150	SOLEDAD DE DOBLADO	9,238.4	8,685.5		1.127247	933.8					10,172.0	13.1	17.1	-6.0	MEDIA
151	SOTEAPAN	13,051.9	16,760.9					1.697030		937.0	13,888.9	7.2	-16.5	28.4	MUY ALTA
152	TAMALIN	4,934.6	4,861.3		0.917969	780.3					5,694.9	15.4	17.1	-1.5	ALTA
153	TAMAHUA	10,823.3	10,865.3		0.916875	759.2					11,582.5	7.0	6.6	0.4	ALTA
154	TAMPICO ALTO	5,788.0	5,210.6		1.412310	1,189.7					6,937.7	20.3	33.1	-9.7	ALTA
155	TANCOOCO	1,880.3	2,652.0					2.053893		1,134.1	3,014.4	60.3	13.7	41.0	MEDIA
156	TANTIMA	6,801.7	6,151.6		1.093821	905.8					7,507.5	13.7	16.4	-2.3	MUY ALTA
157	TANTOYUCA	55,828.9	71,356.6					0.283540		156.8	55,788.9	0.3	-21.8	28.3	MUY ALTA
158	TATAHUICAPAN DE JUAREZ	5,983.7	5,964.1		0.504822	418.0					6,401.7	7.0	7.0	-0.3	ALTA
159	TATATILA	2,228.5	2,849.2					1.132099		625.1	2,853.6	28.1	7.7	16.9	ALTA
160	TECOLUTLA	9,435.3	9,631.8		0.684139	550.1					9,985.4	5.8	3.7	2.1	ALTA
161	TEHUPANGO	13,547.0	15,506.9					0.477196		263.5	13,810.5	1.9	-10.9	14.5	MUY ALTA
162	TEMAPACHE	38,272.4	39,250.3		0.289522	239.8					36,512.2	0.7	-7.0	8.2	ALTA
163	TEMPOAL	20,172.1	21,894.6		0.473125	381.9					20,564.0	1.9	-6.1	8.5	MUY ALTA
164	TENAMPÁ	2,257.4	2,818.6					1.701885		939.7	3,197.1	41.6	13.4	24.9	MUY ALTA
165	TENONCHITLÁN	2,048.8	2,434.6					1.127589		819.3	2,858.2	30.2	9.6	18.8	ALTA
166	TEOCCO	3,250.9	3,343.1		0.877182	726.5					3,977.4	22.3	19.0	2.8	MEDIA
167	TEPATLÁNCO	2,637.2	3,538.0					2.316854		1,279.3	3,916.5	48.5	10.7	34.2	MUY ALTA
168	TEPETLÁN	2,818.8	3,817.4					1.290278		712.5	3,631.3	24.4	0.4	23.9	MEDIA
169	TEPETZINTLA	5,170.5	5,589.2		0.289006	238.4					5,409.9	4.6	-2.9	7.7	ALTA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

281

PROPUESTA No 3.-EQUILIBRIO POR FACTORES COMPARADOS (DISTRIBUCION DEL INCREMENTO EN DOS BOLSAS)

VERACRUZ

(Miles de Pesos)

NO.	MUNICIPIO	ASIGNACION	ASIGNACION	INCREMENTO A DISTRIBUIR	FACTOR DE DIST. 80%	40% DEL INCREMENTO	BOLSA DEL 40%	FACTOR DE DIST. 40%	40% DEL INCREMENTO	BOLSA DEL 40%	ASIGNACION	VARIACION			GRADO DE MARGI- NACION
		GACETA 2001 (1)	GACETA 2002 (2)								PROPUESTA (7)	1ª (7/1)	2ª (7/2)	10ª (2/1)	
170	TEQUILA	6,458.5	8,345.3					1.517987		638.2	7,295.7	13.0	-12.6	29.2	MUY ALTA
171	TEKATEPEC	8,104.7	7,219.0		0.077433		64.1				6,166.6	1.1	-14.5	18.3	MUY ALTA
172	TEHUACAN	2,474.6	3,559.3					0.189885		104.6	2,579.4	4.2	-16.3	24.5	MUY ALTA
173	TEHUSTEPEC	7,448.9	7,514.4		0.841668		531.5				7,950.4	7.1	8.2	0.9	ALTA
174	TEZOMAPA	24,226.4	27,943.8		0.223167		184.8				24,421.2	24.2	-17.1	15.5	MUY ALTA
175	TIERRA BLANCA	26,414.8	26,099.8		0.912451		755.7				27,170.5	2.9	4.1	-1.2	MEDIA
176	TIHUATLAN	28,420.4	30,694.2		0.272839		226.0				26,648.4	3.8	-8.7	8.0	ALTA
177	TILACUAPAN	1,198.0	1,371.6					0.327061		160.6	1,378.6	15.1	0.5	14.5	MEDIA
178	TILACULLAN	4,479.7	5,097.4					0.117873		65.1	4,544.6	1.5	-10.8	13.6	ALTA
179	TILACOTALPAN	5,337.4	4,941.1		1.201070		994.8				6,332.2	18.6	28.2	-7.4	MEDIA
180	TILACOTEPEC DE MEJIA	1,073.9	1,451.0					3.918248		2,183.5	3,237.4	201.3	123.1	35.1	MEDIA
181	TILACHICHICO	8,342.1	7,162.7		0.182974		158.8				6,501.9	2.5	-9.2	12.9	MUY ALTA
182	TILALCODYAN	13,004.3	12,367.5		0.965490		799.7				13,354.0	8.1	11.6	-4.9	MEDIA
183	TILALNEHUAYOCAN	2,507.6	3,357.9					2.573980		1,421.3	3,928.9	56.7	17.0	33.9	MEDIA
184	TILALTEPELA	4,991.1	5,899.3					0.883648		478.9	5,468.0	9.6	-7.3	18.2	ALTA
185	TILAPACOYAN	13,076.7	14,302.5		0.145111		120.2				13,196.9	0.9	-7.7	9.4	MEDIA
186	TILAUAPAN	3,181.5	3,486.9		0.077855		64.3				3,245.8	2.0	-6.4	9.0	MUY ALTA
187	TILAYAN	1,040.3	1,475.1					3.922519		2,171.4	3,211.7	298.7	117.7	41.8	MEDIA
188	TOMATLAN	1,512.8	1,731.5					0.220796		127.4	1,640.0	8.4	-6.3	14.5	MEDIA
189	TOMAYAN	1,822.4	2,069.4					0.581231		326.9	2,143.3	17.6	3.8	13.8	ALTA
190	TOTUTLA	5,034.6	5,917.5					0.481231		265.7	5,300.3	5.3	-10.4	17.5	MEDIA
191	TRES VALLES	12,704.7	11,572.2		1.318275		1,080.2				13,794.9	6.6	19.2	-6.9	MEDIA
192	TUXPAN	33,244.0	30,841.0		1.138854		844.1				34,168.1	2.8	10.5	-4.9	MEDIA
193	TUXTILLA	585.8	573.0		0.718480		595.1				1,180.9	105.2	102.6	1.3	MEDIA
194	URSULO GALVAN	3,820.3	3,796.7		0.344148		285.0				4,106.3	7.5	8.2	-0.6	MUY BAJA
195	UXPANAPA	7,088.3	11,322.0					4.869479		2,517.6	8,915.9	35.5	-15.1	59.9	MUY ALTA
196	VIGAS DE ALATORRE	4,851.6	4,722.0		0.683886		588.3				5,197.9	32.2	10.1	2.0	MEDIA
197	VERACRUZ	47,280.6	61,844.0		0.284870		218.2				47,500.0	0.5	-8.6	9.9	MUY BAJA
198	VIGAS DE RAMIREZ LAS	3,858.2	4,803.8					0.238455		131.7	4,087.9	3.3	-11.2	16.4	MEDIA
199	VILLA ALDAMA	2,252.2	2,593.0					0.545824		301.4	2,553.8	13.4	-1.5	15.1	MEDIA
200	XALAPA	38,480.2	45,049.9					0.487259		289.0	38,729.2	0.7	-11.8	14.2	MUY BAJA
201	XICO	8,008.7	8,118.1		0.392781		325.3				6,334.0	4.1	2.7	1.3	MEDIA
202	XOXCOCOTLA	2,342.2	2,180.4				1,004.4				3,348.6	42.9	53.5	-6.9	MUY ALTA
203	YANAGA	3,789.5	3,452.0		1.374184		1,136.2				4,827.7	30.0	42.7	-8.9	MEDIA
204	YECUATLAN	5,104.7	5,349.0		0.496806		430.7				5,515.4	8.0	3.1	4.8	ALTA
205	ZACUALPAN	6,403.1	6,490.2		1.104984		915.2				6,318.3	16.9	15.1	1.6	MUY ALTA
206	ZARAGOZA	2,938.0	3,237.4					0.188889		82.1	3,031.1	3.2	-8.4	10.2	MUY ALTA
207	ZENTLA	4,453.8	4,748.5					0.005317		2.9	4,458.7	0.1	-6.1	6.6	ALTA
208	ZONGUICA	22,737.0	30,178.0					1.688348		932.3	23,869.3	4.1	-21.8	32.7	MUY ALTA
209	ZONTECOMATLAN	8,104.1	9,150.2					0.432785		238.0	6,343.1	2.8	-8.8	12.9	MUY ALTA
210	ZOZOCOLCO DE HIDALGO	7,882.9	10,275.6					0.882097		487.1	8,150.0	6.4	-20.7	34.1	MUY ALTA
	TOTAL	1,966,585.5	2,104,627.5	138,042.0	100.0	82,825.2	82,825.2	82.0	53,216.8	45,277.8	2,094,668.5	6.5	-8.5	7.0	

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

282

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

CAP. I EL FEDERALISMO Y SU VÍNCULO CON LA ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

- 1.1 *Funciones de los niveles de Gobierno* pág. 9
- 1.2 *Descentralización de los Recursos del Ramo 26 1994-1998* pág. 34
- 1.3 *Gasto Federalizado Vs. Gasto de la Administración Pública Centralizada 1993-2002.* Pág. 36.

CAP. III DIAGNÓSTICO SOBRE LA POBREZA EN MÉXICO Y ESTRATEGIAS PARA COMBATIRLA

- 3.1 *Operacionalización del Concepto de Marginación Social.* Pág. 97
- 3.2 *Clasificación de las Entidades Federativas según su grado de Marginación.* Pág. 99
- 3.3 *Clasificación de las Entidades Federativas según el número de Municipios con mayores niveles de Marginación.* Pág. 99
- 3.4 *Regionalización de la República Mexicana.* Pág. 105
- 3.5 *Nivel de Pobreza de las Regiones Geo - sociales de México, 1921, 1940, 1960.* Pág. 106
- 3.6 *El crecimiento del PIB Percápita.* Pág. 126
- 3.7 *Concentración del Ingreso 1998-2000.* Pág. 133
- 3.8 *Coefficiente de GINI.* Pág. 134
- 3.9 *Evolución de la Pobreza Extrema 1984 - 2000.* Pág. 135

CAP. V ANALISIS A LA FORMULA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

- 5.1 *Distribución de los Recursos del Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios 2003/2002.* Pág. 188
- 5.2 *Erogaciones Previstas para los Ramos Generales en el 2003 del Presupuesto de Egresos de la Federación.* Pág. 189
- 5.3 *Distribución de Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios para el ejercicio 2002.* Pág. 195.
- 5.4 *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2002 según su asignación.* Pág. 210
- 5.5 *Fondo para el Desarrollo Social Municipal (FISM) 2002.* Pág. 211
- 5.6 *Indicadores de Rezago* Pág. 217
- 5.7 *Indicadores de Rezago.* Pág. 218
- 5.8 *Indicadores de Rezago.* Pág. 219
- 5.9 *Ejemplo de Calculo del Factor de Proporción.* Pág. 222
- 5.10 *Obtención del Factor ponderado del municipio de Acajete, Veracruz.* Pág. 223

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

283

- 5.11 *Criterios Estratégicos de Distribución. Página 226*
5.12 *Metodología propuesta. Pág. 227*
5.13 *Ejemplo de Distribución del FISM. Pág. 228*
5.14 *Indicadores de Rezago. Pág. 230*
5.15 *Resultados. Pág. 231.*
5.16 *Calculo del factor de distribución. Pág. 235*
5.17 *Resultados de la Propuesta 2 Aplicación del Estímulo al Abatimiento del Rezago. Pág. 236*
5.18 *Metodología de la Propuesta No. Tres Equilibrio por factores compensados. Pág. 239.*
5.19 *Propuesta Tres Equilibrio por Factores Compensados. Pág. 240.*

MAPAS

- Mapa No. 1.- Principales resultados Página 216*
Mapa No. 2.- Propuesta 1 Aplicación de Factores a la diferencia. Página 232
Mapa No. 3.- Propuesta No. 2.- Aplicación de Estímulo al Abatimiento del Rezago. Página 237
Mapa No. 4.- Propuesta 3.- Equilibrio de Factores Compensados.- Página 241.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN