



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

**ALCANCES Y LIMITACIONES DEL GASTO
EN DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO,
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
DEL GASTO: 1990-2012.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
PRESENTA:

PABLO HERNÁNDEZ VEGA

ASESOR: LIC. RUBÉN ANTONIO MIGUEL



CUIDAD UNIVERSITARIA, D.F. AGOSTO DE 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi madre

A mi hermana Katy

A los profesores de la Facultad de Economía que me impartieron su clase

A Rubén Antonio Miguel por su asesoría para preparar este trabajo

A la memoria de mi abuela Adolfa Vega García y mi tía Cristina Negrete García

.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1	
Dualidad teórica de las políticas de gasto social, elementos teórico metodológicos y su aplicación en México.	
El modelo Keynesiano –Fordista y sustentabilidad del gasto social en México.	7
Características del Estado mexicano precedentes al neoliberalismo.	17
La teoría neoclásica del gasto público y su papel en los subsidios y transferencias en una economía mixta	20
Economía del bienestar y problemas de medición.	27
Características del Estado de bienestar.	31
Definición conceptual de la pobreza y desigualdad social.	36
Del asistencialismo a la corresponsabilidad de los programas sociales.	40
Viabilidad del cambio a programas sociales productivos de amplia cobertura y corresponsabilidad vs el asistencialismo.	43
Capítulo 2	
Medición del gasto en funciones de desarrollo social y su marco normativo	
Origen de la clasificación funcional del gasto en la contabilidad gubernamental.	44
Principales cambios en la clasificación funcional del gasto programable.	48
Clasificación funcional actual del gasto en funciones de desarrollo social.	49
Definición de funciones que comprenden el desarrollo social en la clasificación funcional.	53
Marco normativo de la política nacional de desarrollo social	57
Capítulo 3	
Política social y su inserción al gasto en desarrollo social en México.	
Universalización o focalización de las políticas sociales.	61
Universalización y exclusión de las políticas sociales, dos extremos de las políticas actuales.	63
Combate a la marginación y apoyo a las zonas rurales.	72
Transición a los programas de combate a la pobreza y sus nexos con el desarrollo social.	74
Ventajas y desventajas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	80
Gasto en programas sociales y su incidencia en el desarrollo social	85
Capítulo 4	

Análisis y evaluación del gasto en desarrollo social	
Evolución del gasto público y gasto en desarrollo social en México 1990-2012.	93
Gasto en Desarrollo Social y su estructura por grupo funcional: 1990-2002.	98
Análisis del gasto en desarrollo social, tendencias y contribución al bienestar de la población.	100
Contraste de datos demográficos y pobreza.	130
Evaluaciones del CONEVAL a las políticas de desarrollo social en México.	138
Recomendaciones de organismos internacionales.	147
Conclusiones	152
Anexo estadístico	160
Bibliografía	185

Introducción

El gasto público es uno de los instrumentos más importantes de política económica en el gobierno de cualquier país, el cual, históricamente puede ser utilizado para corregir múltiples fallos de mercado aún presentes en la época del neoliberalismo del siglo XXI, que resultan prioritarios atender en las economías subdesarrolladas como la de México, en la que sistemas de salud, educación y seguridad social deben ser proporcionados y regulados por el Estado a parte de la población que no puede acceder a la oferta privada de estos servicios. Las condiciones socioeconómicas de la población que devienen de la estructura productiva del país son un factor limitante que permite identificar actividades prioritarias en las que debe intervenir el Estado dada la elevada concentración del ingreso, el desempleo estructural, alto índice de enfermedades, analfabetismo, pobreza etc.

El motivo central de esta investigación es el de tratar de incluir y explicar al desarrollo social en su dimensión económica y buscar elementos que permitan fortalecer el ámbito de lo social, ya que es prioritario el gasto social en combate a la pobreza porque una sociedad más desigual y por lo tanto con menores expectativas de desarrollo a mediano y largo plazo, se situará en mercados informales que son propensos a descomponerse en muchas redes informales e incluso delictivas hasta obtener formas más estructuradas como las redes de

narcotráfico, trata de personas, secuestros entre otras, las cuales al experimentar un crecimiento en su poder de dominación territorial y económica sobre la población ponen en entredicho la funcionalidad del Estado como ente proveedor de seguridad pública y resguardo de las garantías individuales plasmadas en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Es necesario recomponer el tejido social antes que este motive la evolución de los conflictos sociales tomando cualquier forma que represente inestabilidad política ya que es evidente la generación de expectativas negativas y el consecuente desincentivo a la inversión (aún con tasas de interés bajas y exención de impuestos) tanto por los empresarios mexicanos como por la inversión del resto del mundo a mediano y largo plazo, esto debido a que la inestabilidad social conlleva aún más riesgo a las inversiones y los capitales, incluso los que tienen ventajas comparativas y tratados internacionales como los Estados Unidos de América (U.S.A.), tienden a instalarse en lugares con una estructura social más estable donde los gobiernos si imponen cierta coacción u orden social como los asiáticos y por tanto dan más seguridad a la empresa extranjera para establecer sus zonas de producción y operación comercial; lo que debe priorizarse también es garantizar más seguridad para atraer nuevas inversiones, una parte esencial es la prevención donde entra el papel de la ejecución bien planeada de la evolución del gasto en desarrollo social para corregir las asimetrías más notorias y donde se requiera focalizar hacerlo con una política social bien dirigida.

Ante un entorno de riesgos, en el ámbito de la clase empresarial mexicana, la inversión extranjera y el resto del mundo se generan expectativas negativas a la inversión en México y a largo plazo implica efectos negativos al crecimiento económico y la inserción de México a la globalización. No hay otro camino más factible que incrementar el nivel de empleo a través del gasto público y una fase previa es la capacitación de los trabajadores donde el gasto en desarrollo social es un factor fundamental para que el grueso de la población mexicana en condiciones más desfavorables pueda insertarse a los mercados de trabajo existentes e incluso importar conocimiento y tecnologías. Para que México sea un país competitivo es necesaria una visión incluyente de desarrollo social ya que genera expectativas a los ciudadanos de mejoría a largo plazo, cambia su visión del coste beneficio de participar en mercados informales como la delincuencia organizada o el empleo informal; y tienden cada vez más a insertarse en los modelos educativos y de seguridad social, si bien no del todo incluyentes, al menos deben representar una opción del ciudadano mexicano a considerar en su proyecto de vida. Una población más calificada para el trabajo, con buena salud y motivaciones para competir sirve más al país para lograr que la inserción a la globalización tenga más efectos positivos que negativos en cuanto a lo económico y si esta visión no es revisada con cautela por los planeadores, programadores y ejecutores del gasto, el ritmo de crecimiento de la población en condiciones de pobreza seguirá incrementando al no haber una política de natalidad y una legislación que se oriente a ponderar la calidad de vida con un peso significativo; por otra parte, las crisis recurrentes que experimenta el resto del

mundo y que también impactan a México por la estructura de su modelo primario exportador necesita fortalecer las actividades primarias y diversificar su industria para lograr mejores niveles de crecimiento económico.

Las instituciones en las cuales recae la asignación del gasto deben contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población con todo su alcance posible a pesar de las limitantes. Para que se fortalezca la confianza que en ellas tiene la sociedad mexicana se debe correlacionar la consecución de objetivos y metas, además de fortalecer la transparencia en la asignación de recursos. En la presente investigación se tomarán en cuenta análisis cuantitativos del gasto en las funciones de desarrollo social identificando los principales cambios en su metodología para evaluar las tendencias actuales mientras que los análisis cualitativos de las funciones de desarrollo social y algunos programas sociales demuestran con la evaluación los alcances y limitaciones de México en la obtención de resultados para proponer situaciones que mejoren la eficacia y eficiencia en la ejecución del gasto público en la corrección de fallos de mercado.

La consecución del conjunto de objetivos ayudará a reafirmar o refutar la hipótesis de que la evolución del gasto público en funciones de desarrollo social a pesar de incrementarse constantemente durante el periodo 1990-2012 y representar la mayor proporción del gasto del gobierno federal, no ha sido suficiente para mejorar los niveles de bienestar de la población mexicana ya que han aumentado los niveles de pobreza alimentaria, capacidades y patrimonio en el periodo de

estudio por lo que es necesario replantear la ejecución del gasto en funciones de desarrollo social para combatir con mayor eficacia y eficiencia la situación económica de la población mexicana.

El factor político es importante en el curso de la evolución del gasto en desarrollo social ya que la existencia de grupos de poder e intereses partidistas significa para la sociedad civil una alerta y debe incentivar a involucrarnos cada vez más en la toma de decisiones de política pública de nuestros gobernantes y así evitar la discrecionalidad en la ejecución del gasto público. Exigir mejores resultados y rendición de cuentas, evaluando constantemente las políticas públicas ya que el desarrollo social representa un coste cubierto por toda la sociedad mexicana, la cual debe integrarse al proceso de cambio.

La presente investigación tiene como objetivo general analizar la evaluación del gasto público federal ejercido en la función Desarrollo Social, también llamado finalidad en Desarrollo Social, según la Clasificación Funcional del Gasto Público en México, para determinar que funciones tienen un impacto significativo o débil, las prioritarias para mejorar la calidad de vida de la población, evitar fallos de mercado y si existe indirectamente alguna contribución al desarrollo económico. Para conseguir ese objetivo será necesario recurrir a planteamientos de diversos autores e instituciones; comenzando en el capítulo 1 con la revisión de aquellos postulados teóricos en la ciencia económica que han concebido distintas visiones al gasto de gobierno en beneficio de la población; en el capítulo 2 se identificarán

los elementos teórico-metodológicos de la clasificación funcional del gasto para denotar y evaluar los principales cambios en su metodología, la revisión del marco normativo referente a las funciones de desarrollo social y la política nacional de desarrollo social ; en el capítulo 3 haré un recorrido histórico de los elementos que permitan entender la evaluación o tránsito de las acciones asistenciales a la configuración de la política social y como en ella se inserta el gasto federal que se ejerce en el grupo funcional “Desarrollo Social”; por último, en el capítulo 4 el objetivo será buscar cuáles han sido los alcances y limitaciones del gasto en desarrollo social en México en el periodo 1990-2012 con el propósito de identificar aquellos renglones de gasto que están relacionados a la focalización vía programas sociales, aquellos que buscan impactar en las condiciones de vida de la población y en su caso los que cimientan o apoyan otras actividades.

CAPÍTULO 1

Dualidad teórica de las políticas de gasto social, elementos teórico metodológicos y su aplicación en México.

El modelo Keynesiano –Fordista y sustentabilidad del gasto social en México

La idea del intervencionismo estatal plasmada en el keynesianismo está precedida por crisis recurrentes propias del capitalismo, donde los incentivos individuales a generar y ampliar en posteriores momentos los márgenes de ganancia de las empresas no necesariamente implican mayores empleos, una distribución más equitativa del ingreso o la inversión en infraestructura social básica que requiere la estructura económica de un país. Esta teoría está situada en una fase depresiva en las economías más grandes del mundo y cuyos efectos depauperan las condiciones de subsistencia de la población que ante la escasez de bienes exterioriza su situación por medio de las huelgas, la movilización de los sindicatos que se transmite a otras organizaciones sociales y finalmente en el conflicto bélico.

Los mecanismos de ajuste a través de la intervención del Estado son la política fiscal que incide en el mercado de bienes, y la política monetaria, que incide en el mercado de dinero. Así basa Keynes su teoría general para contra argumentar

primero ideológicamente los fundamentos teórico metodológicos neoclásicos de la época y posteriormente en la práctica durante y después de la segunda guerra mundial al implementar muchos países europeos e incluso Estados Unidos, Latinoamérica y otros países las políticas keynesianas de ajuste vía intervención del Estado en el sistema económico, el cual sufrió considerables alteraciones que se expresaron inicialmente en los mercados de valores y subsecuentemente permearon la economía real, el intervencionismo estatal tiene como propósito inicial alterar o cambiar la estructura económica donde se presentan fallos de mercado como el elevado desempleo y la estanflación.

De una manera esquemática la incidencia de la teoría keynesiana en una economía cerrada se puede expresar de la siguiente forma: “Los modelos keynesianos analizan el corto plazo y suponen rigidez de salarios y precios; la demanda de bienes se explica con la curva IS que muestra las combinaciones del nivel de producción y del tipo de interés para las que el gasto de producción planeado y el gasto realizado son iguales.

El gasto real planeado (E) depende de:

Y= Producción real (o renta real)

r = Tipo de interés real (depende negativamente)

G= Gasto público

Ey= Ritmo de cambio del gasto real planeado respecto al ingreso

Er= Ritmo de cambio del gasto real planeado respecto al tipo de interés real.

Así generamos la ecuación

$$E = E(Y, r, G, T), \text{ donde } 0 < E_y < 1, \quad E_r < 0, \quad E_g > 0 \quad E_t < 0 \quad (1.1)$$

El efecto negativo del tipo de interés real sobre el gasto planeado actúa a través de las decisiones de las empresas en materia de inversión y a través de las compras de los consumidores, especialmente las compras de bienes duraderos. Se supone que el gasto planeado crece en menor proporción que la renta, es decir, $0 < E_y < 1$ donde C es el consumo, e I es la inversión:

$$E = C(Y - T) + I(r) + G \quad (1.2)$$

En equilibrio el gasto efectivo es igual a la producción de la economía

$$E = Y \quad (1.3)$$

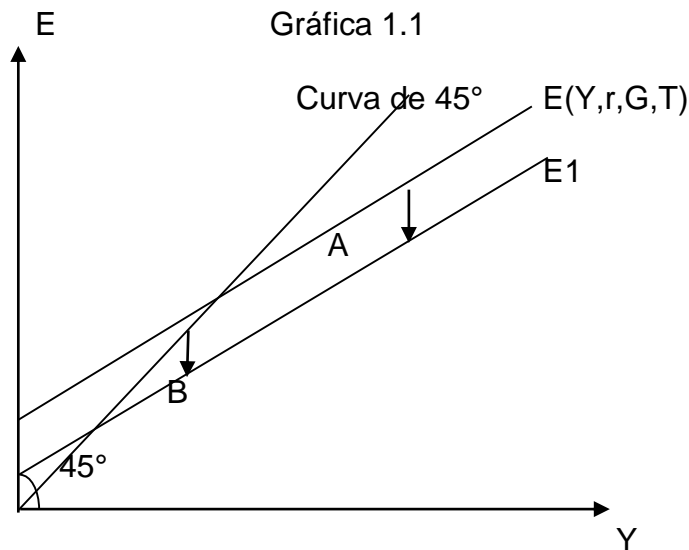
Sustituyendo tenemos:

$$Y = E(Y, r, G, T) \quad (1.4)$$

En el corto plazo la curva de gasto planeado (el aspa keynesiana) representa un gasto planeado que crece en menor proporción que el ingreso Y , el punto en el que el gasto planeado se intersecta con la recta de 45° es el único nivel de renta para el cual, el gasto planeado coincide con el gasto efectivo realizado para un tipo de interés dado (punto A del gráfico 1.1). Un aumento del tipo de interés de r a r_1 desplaza la intersección de las dos líneas del punto A al punto B donde se observa una disminución del gasto real planeado.

Derivando la ecuación del ingreso en ambos lados obtenemos:

$$dy/dr \mid IS = E_y [dy/dr \mid IS] + E_r = E_r / 1 - E_y \quad (1.5)$$



Dado que el gasto planeado (E) depende de Y , cuanto más inclinada sea la curva de gasto planeado, más tendrá que caer la producción en respuesta a un desplazamiento descendente de esta para alcanzar nuevamente el punto de equilibrio entre el gasto planeado y el realizado.

Mercado de dinero

Para determinar r y Y en el mercado de dinero obtenemos una segunda ecuación que identifica el equilibrio en el mercado de dinero, donde tenemos las siguientes variables:

M = cantidad de dinero = base monetaria = (monedas, billetes y reservas)

P = nivel de precios

r = tipo de interés nominal = $r^* + \pi_e$, donde r^* = tipo de interés real; y π_e = inflación esperada

L = Demanda de saldos monetarios reales

Tenemos la siguiente ecuación:

$$M/P = L(r, \pi_e, Y) \quad (1.6)$$

La forma que toma esta ecuación está influida por el comportamiento de las siguientes restricciones:

Si la base monetaria no paga intereses nominales, su coste de oportunidad equivale al tipo de interés nominal, por lo que L es una función decreciente del tipo de interés nominal:

$$L r + \pi_e < 0$$

Dado que el volumen de transacciones es mayor cuanto mayor es el nivel de producción, la demanda de saldos monetarios reales es una función creciente del nivel de producción:

$$L_y > 0$$

Taylor (1995) modifica L ya que en la actualidad los bancos centrales ajustan el valor de M para obtener un determinado tipo de interés de acuerdo a las variaciones del nivel de producción e inflación

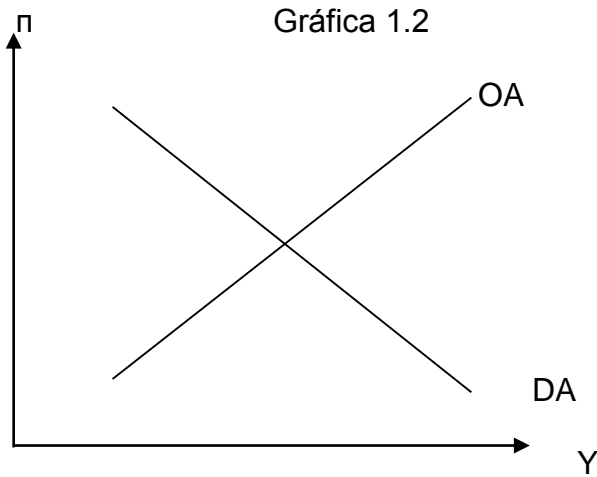
$$r = r(Y, \pi), r_Y > 0, r_\pi > 0 \quad (1.7)$$

Dando origen a la curva MP (antes LM) con pendiente positiva en el espacio (Y, r) en la cual M se convierte en una variable endógena expresada en la siguiente ecuación:

$$M = P L(r, (Y, \pi) + \pi_e, Y) \quad (1.8)$$

Retomando el supuesto de la existencia de algún tipo de relación positiva entre el nivel de producción y la inflación se puede construir una curva de oferta agregada

(OA) con pendiente positiva y una curva de demanda agregada (DA) con pendiente negativa en el espacio producción-inflación:

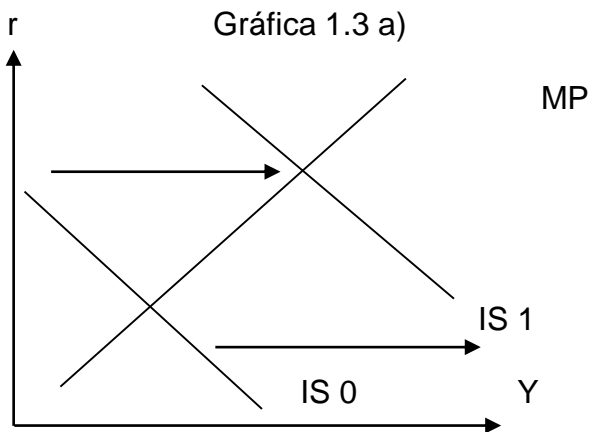


Para identificar la reacción de Y ante un cambio en π que inciden en DA se derivan las ecuaciones 1.4 y 1.7 obteniendo una expresión negativa que muestra cuales son los factores que determinan la pendiente de la curva de demanda agregada DA.

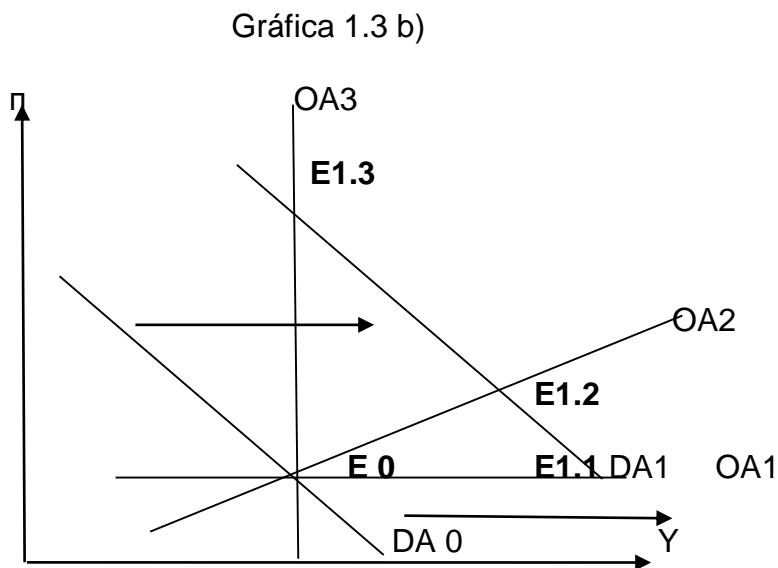
$$dY/d\pi \text{ en } DA = r / [(1-E_y)/E_r] - r_y \quad (1.9)$$

Efectos de un aumento del gasto público

Si el gasto público (G) aumenta se eleva el gasto planeado de un nivel de producción y un tipo de interés dados. En consecuencia, la curva del gasto planeado del gráfico 1.1 se desplaza hacia arriba y el nivel de Y para el cual el gasto planeado coincide con el realizado aumenta. Por tanto la curva IS se desplaza hacia la derecha, como se observa en el siguiente gráfico:



El desplazamiento de la curva IS hace que aumente el valor de Y y el de r para una determinada inflación y, por tanto, desplaza la curva DA hacia afuera como se observa en el gráfico 1.3 b). El efecto depende de la curva de oferta agregada, si esta es horizontal aumentará la producción, si es de pendiente positiva aumentará la producción y la inflación y si es vertical, solo aumentará la inflación. Las primeras dos formas de la OA forman parte de la teoría en el corto y mediano



plazo, mientras que la forma vertical se asemeja al largo plazo con ocupación plena de factores productivos.

Economía abierta y movilidad imperfecta de capital

Introduciendo la economía abierta en el modelo se trata al resto del mundo como si fuera un país donde τ es el tipo de cambio nominal y representa el precio de una unidad de divisa extranjera expresado en unidades de la moneda local. Sea P^* el nivel de precios en el extranjero (es decir, el precio de los bienes extranjeros expresado en la correspondiente divisa). Estas definiciones implican que el tipo de cambio real (el precio de los bienes extranjeros expresado en la moneda nacional, ϵ) es igual a $\tau P^*/P$.

Un aumento del tipo de cambio significa que los bienes extranjeros se encarecen respecto de los bienes nacionales. En consecuencia, es probable que tanto los ciudadanos del país como los ciudadanos extranjeros consuman una mayor cantidad de bienes nacionales (en relación con la cantidad de bienes extranjeros), lo cual eleva el nivel de gastos planeados, la ecuación de gasto planeado se convierte en

$$Y = E(Y, r, G, T, \epsilon) \quad (1.10)$$

Donde E es una función creciente de ϵ .

Dado que los inversores no son indiferentes al riesgo y que existen barreras a los movimientos internacionales del capital, suponemos que las expectativas sobre el tipo de cambio real son estáticas y que la movilidad de los flujos de capital

dependen de la diferencia entre el tipo de interés nacional y el extranjero ($r-r^*$); donde el flujo de capital, FC, es la diferencia entre las adquisiciones de activos nacionales por parte de extranjeros y las adquisiciones de activos extranjeros por parte de los nacionales:

$$FC = FC(r-r^*), FC'(\bullet) > 0 \quad (1.11)$$

El equilibrio en el mercado de divisas exige que la suma del flujo de capital, FC, y de las exportaciones netas, XN, sea igual a cero; así obtenemos la ecuación de la balanza de pagos:

$$FC(r-r^*) + XN(Y, r, G, T, \epsilon) = 0 \quad (1.12)$$

El modelo de la demanda agregada está formado ahora por la ecuación IS de la economía abierta, la ecuación MP y la ecuación de la balanza de pagos. Si las exportaciones netas son el único componente del gasto planeado que se ve afectado por el tipo de cambio podemos expresar el gasto planeado como la suma del gasto planeado de los nacionales (tanto en bienes nacionales como en bienes extranjeros) y las exportaciones netas:

$$Y = E_d(Y, r, G, T, \epsilon) + XN(Y, r, G, T, \epsilon) \quad (1.13)$$

Donde $E_d(\bullet)$ representa el gasto planeado de los residentes nacionales. Suponemos que $E_d(\bullet)$ satisface las condiciones $0 < E_{Y^d} < 1$, $E_{r^d} < 0$, $E_{G^d} > 0$ y $E_{T^d} < 0$. Luego podemos emplear la ecuación 1.12 para sustituir las exportaciones netas y eliminar así del modelo el tipo de cambio:

$$Y = E_d(Y, r, G, T, \epsilon) - FC(r-r^*) \quad (1.14)$$

Si $FC(r - r^*)$ es función creciente de r , el conjunto de puntos que satisface la ecuación 1.14 en el espacio (Y, r) tiene pendiente negativa y el tipo de cambio varía implícitamente a medida que nos desplazamos a lo largo de la curva. Como el tipo de interés afecta el valor de Y en la ecuación, tanto por su influencia directa sobre la demanda interna como por sus efectos sobre el tipo de cambio y las exportaciones netas, la curva IS de esta economía abierta es más horizontal que la curva IS de una economía cerrada. Retomando el ejemplo del incremento del gasto público, este aumento eleva el nivel de gasto para un tipo de interés dado, la curva IS se desplaza hacia la derecha. Así, pues, a diferencia de lo que sucede cuando la movilidad del capital es perfecta, r e Y aumentan para un nivel dado de precios. Pero como la curva IS es en este caso más horizontal que la que correspondería a una economía cerrada, los efectos son más débiles en este último caso”.¹

Siguiendo los postulados del modelo Keynesiano para economía cerrada y abierta es prácticamente imposible no actuar en el mercado de bienes y servicios siendo este el principal determinante de la dinámica económica por lo que la sustentabilidad del gasto en desarrollo social depende de un mayor dinamismo en el mercado interno que incremente la demanda agregada, el nivel de empleo, mejore la balanza de pagos y la competitividad de México en los mercados

¹ Romer David, Macroeconomía Avanzada, Mc Graw Hill, 3ª Ed Madrid España, pp. 226-242.

internacionales, lo cual requiere de trabajadores cada vez más calificados y un mayor avance tecnológico en el corto plazo.

Características del Estado mexicano precedentes al neoliberalismo

El escenario bélico que caracterizó la primera mitad del siglo XX tiene un legado internacional que reconfigura un proceso de acumulación keynesiano-Fordista en muchos países del mundo occidental, donde sus mercados son predominantemente capitalistas, pero el Estado juega un papel importante en la redistribución del ingreso vía gasto público, ya sea en gasto social reproduciendo la fuerza de trabajo, o de capital para generar condiciones de infraestructura necesarias para impulsar el crecimiento y desarrollo económico dando forma a las economías mixtas como en el caso de México. Las condiciones son diferentes para cada país y región pero se pueden identificar características propias del modelo keynesiano-fordista como: “ a) un Estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios; b) los incrementos en la productividad del trabajo repercuten positivamente en el nivel de salarios y en la ampliación de la demanda de los trabajadores ; c) movilización social”². Estos aspectos en cuanto a la actividad económica se pueden apreciar incluso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde las

² M. Vilas, Carlos, De ambulancias, bomberos y policías, pp. 113, en varios autores, “Las políticas sociales de México en la década de los noventa”, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Plaza y Valdés, 1ª ed. 1996, 511 págs.

actividades estratégicas para el desarrollo económico son encomendadas al Estado y el poder de monopolizarlas aún se encuentra en los mercados de petróleo y sus derivados como en el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), o de la energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En cuanto a la productividad del trabajo recae en el salario real previo a la apertura y la crisis de endeudamiento ya que este encuentra sus niveles más elevados gracias a la innovación tecnológica por ejemplo en la actividad industrial y específicamente en los bienes de consumo duradero como electrodomésticos y otros bienes que se demandan masivamente tras el incremento de la población residente en las ciudades. La movilización social tiene cabida en el establecimiento y consolidación de instituciones públicas para atender las demandas de educación en todos los niveles, salud para la población trabajadora a través de los institutos de seguridad social, acceso a la vivienda en el caso de los institutos que financian el crédito a la vivienda para los trabajadores, entre otras demandas de la población mexicana que toman forma en alguna institución pública que actualmente satisface parte de estas necesidades que le dan otra dimensión a lo social, siendo su principal limitante el bajo crecimiento real del PIB y en consecuencia del gasto público. México tiene una economía subdesarrollada desde comienzos de su historia independiente hasta nuestros días donde el dominio del exterior ha sido un problema constante y recurrentemente explica las peores crisis económicas del país por lo que aún en la época actual sigue siendo una tarea pendiente el idear mecanismos que permitan competir en los mercados internacionales generar una economía sólida y desprenderse de las limitantes que impone el atraso

tecnológico y los problemas de autosuficiencia alimentaria . Para lograr estos objetivos no del todo se puede desechar el modelo keynesiano-fordista pues “en este modelo las políticas sociales reforzaron el proceso de acumulación en la medida en que: a) definieron economías externas para la inversión privada: inversión pública en infraestructura social (educación, salud, capacitación de la fuerza de trabajo...), ambiciosos programas de construcción de vivienda por empresas privadas con financiamiento privado y público, y similares; b) ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel y el consumo individual mediante las políticas de empleo, salarios y precios. La política social fue encarada como una dimensión de la inversión, y no del gasto; lo mismo que la política económica, tuvo un marcado sesgo anticíclico. A su vez dichas políticas favorecieron la incorporación de segmentos amplios de las clases subalternas, ante todo urbanas, a las instituciones sociales y políticas, dotando de nítidas proyecciones sociales a los derechos de ciudadanía. Pueden incluso señalarse situaciones en las que la política social desempeñó una función de compensación de limitaciones de la democracia representativa - por ejemplo, México en las décadas de 1950 a 1970”³. La historia reciente muestra como es necesario retomar esta visión del gasto social que se configura como una vertiente necesaria para el desarrollo económico en el mediano y largo plazo de un país donde una inversión pública de alto impacto, por ejemplo, en infraestructura social que beneficia también al sector privado necesita una población capacitada, que se

³ *Ibíd.*, pp. 113-114.

incorpore al mercado de trabajo formal o que genere sus propias empresas, será más rápido asimilar e innovar un sistema de producción o en alguna rama del conocimiento y la aplicación de la tecnología en diversas ramas de la economía puede incrementar la productividad del trabajo y competir en los mercados internacionales.

La teoría neoclásica del gasto público y su papel en los subsidios y transferencias en una economía mixta

La ideología neoliberal fundamenta la no intervención del Estado en la economía ya que provoca ineficiencias en los mercados de trabajo, bienes y servicios y el mercado financiero; respecto a la política fiscal, como lo muestra la curva de Laffer, hay cierto nivel de crecimiento de la tasa impositiva en la que en lugar de aumentar los ingresos tributarios, estos tienden a disminuirse porque desincentivan la inversión productiva y los inversionistas prefieren acumular o dedicar sus ahorros a otras esferas fuera del mercado. El financiamiento del desarrollo social requiere una planificación a largo plazo en la que se diversifiquen los ingresos tributarios ya que un porcentaje mayor de estos ingresos obtenido por impuestos directos e indirectos ocasiona que en el largo plazo experimenten un descenso de acuerdo a esta teoría, si los agentes no incrementan la oferta o disminuyen sus niveles de consumo tenemos la situación ejemplificada en la curva de Laffer donde “a medida que la tasa de impuestos crece, los ingresos fiscales aumentan, pero después de algún nivel ese aumento es cada vez menor, hasta

que eventualmente, alzas adicionales en la tasa de impuestos reducirán los ingresos tributarios”⁴.

Dado que el gasto en desarrollo social es de interés común se requiere una participación conjunta del sector público, privado y la sociedad para establecer bases sólidas que permitan incentivar las capacidades de la población logrando una economía más competitiva en el mercado externo y poder ser partícipes de la globalización absorbiendo también sus beneficios. Se requiere fortalecer las actividades primarias utilizando la fuerza de trabajo excedente y las nuevas tecnologías para recuperar la autosuficiencia alimentaria, incrementar la tecnificación de la población más calificada para desarrollar las actividades industriales, incluso con programas de capacitación en el extranjero para importar tecnologías vía el capital personal; y un recurso disponible para todas estas alternativas que impactan en el crecimiento a largo plazo es la política social focalizada .

La argumentación principal del neoliberalismo es que se desincentiva el trabajo productivo al ofrecer renta a los individuos sin realizar algún trabajo, incentivándolos a permanecer en las mismas condiciones todo ello financiado con recaudación fiscal o los ingresos del gobierno; los programas asistenciales representan una fuente inminente del deterioro y colapso de una economía que

⁴ Massad, Carlos, Patillo, Guillermo, Macroeconomía en un mundo interdependiente, Mc Graw Hill/Interamericana de Chile LTDA. 2000 pp. 276-277 769 págs.

no experimente tasas de crecimiento sostenidas debido a que en el largo plazo el costo de los programas sociales o de bienestar social son financiados con déficit presupuestal o recursos escasos que no se transfieren a la inversión productiva. Clara Jusidman explica más a fondo los argumentos económicos de los conservadores en contra del Estado de Bienestar:

“ a) Reduce la eficiencia económica. Al intervenir el gobierno en el mercado-único mecanismo que asigna eficientemente los recursos- a través de impuestos y transferencias, afecta las decisiones que toman originalmente los individuos. La intervención estatal es considerada como antinatural ya que interfiere la ley del mercado. La asistencia social es una violación a esa ley natural. El mercado autorregulado debe ser la institución social por excelencia; bajo los términos de éste las personas que no trabajan y reciben ayuda del gobierno son dependientes, mientras que las que trabajan sin importar la clase de trabajo que realizan o bajo qué condiciones lo prestan, son consideradas como independientes. Los programas de asistencia social no deberían interferir con la operación de los mercados capitalistas.

b) Las transferencias gubernamentales desincentivan el trabajo y el esfuerzo laboral. Esto se debe a que el gobierno otorga transferencias que garantizan un ingreso fijo que es independiente del trabajo o del esfuerzo laboral de las personas. Si los desincentivos al trabajo son muy fuertes se pueden generar tres situaciones inconvenientes:

-La fuerza laboral será insuficiente para realizar todo el trabajo que requiere la economía.

-La disminución en la fuerza laboral empujará a los salarios a niveles muy altos.

-No habrá personas que realicen los peores trabajos de la economía; esto se debe a que los desincentivos al trabajo son más fuertes en este tipo de tareas, puesto que las personas prefieren recibir la asistencia a realizar trabajos desagradables.

Al insistir que el libre mercado provee las oportunidades adecuadas para las personas motivadas y que los esfuerzos gubernamentales son inconsistentes con la retribución del mercado al mérito personal, los conservadores ven que, en el largo plazo, el sistema asistencial plantea la disyuntiva entre el crecimiento económico y la redistribución. Indican que los intentos para resolver los problemas sociales, a través de la redistribución, generan desincentivos al trabajo y, en consecuencia, limitan el potencial económico de la nación. Señalan que en la ausencia de un crecimiento sostenido, las transferencias de ingresos serán vanas ya que se estará redistribuyendo un “pastel” cada vez más pequeño. Para los conservadores los problemas sociales se resolverían mejor si hubiera un mayor crecimiento económico en vez de políticas de redistribución del ingreso.

Los programas asistenciales son muy costosos y representan un lujo que no puede mantenerse en periodos donde existe déficit en las finanzas públicas y en la balanza comercial.

c) Los programas asistenciales generan consecuencias macroeconómicas negativas como son un crecimiento económico más lento, mayores tasas inflacionarias, deterioro de la balanza comercial y reducción en la competitividad internacional de la economía.

Respecto al “lento crecimiento económico” los argumentos son:

-Desincentiva la inversión. El crecimiento económico más lento, se produce debido a que un gobierno con un fuerte gasto en bienestar social genera desincentivos a la inversión. El elevado gasto en bienestar requiere tasas impositivas altas para poder financiarlo; el incremento en las tasas impositivas desincentiva a la inversión productiva. Esto es así porque al aumentar la tasa marginal de recaudación fiscal, los ricos tienen pocos incentivos para correr los riesgos que implica realizar una inversión ya que una gran parte de las ganancias serán recaudadas por el gobierno. Los individuos en vez de invertir, preferirán consumir o realizar inversiones poco productivas.

-Aumento de las tasas de interés. Los programas asistenciales, al producir un aumento en las tasas impositivas y hacer fuertes transferencias para financiar programas de bienestar, conducen a una menor cantidad de recursos disponibles para la reinversión, reduce la oferta de recursos disponibles para invertir. La reducción en la oferta de fondos prestables presiona para que las tasas de interés suban. Por lo tanto el Estado de bienestar encarece el costo del dinero, es decir, ocasiona que suban las tasas de interés.

-Disminuye la productividad de la economía. Los programas asistenciales originan menores niveles de inversión debido al incremento en las tasas de interés. La reducción del nivel de inversión ocasiona que disminuya la productividad de la economía, al posponer las posibilidades de actualización tecnológica del aparato de producción.

Reduce la competitividad de la economía en términos internacionales. En las condiciones actuales con una intensa competencia internacional, la expansión del

gasto en los programas de bienestar puede situar a los empresarios en una posición de desventaja en términos internacionales. Si estos transmiten el incremento de impuestos en un alza de precios, sus productos dejarán de ser competitivos; si intentan absorber los impuestos, entonces no se generarán las suficientes ganancias como para mantenerse en el mercado. Actualmente este argumento se está utilizando para justificar la reducción de beneficios de la seguridad social y las prestaciones a los trabajadores de diversos países.

-Desincentiva la entrada de capitales para inversión directa. En tanto se perciba a un país con impuestos altos para financiar el gasto en programas de bienestar, el capital tenderá a reubicarse en otros países que ofrezcan mayores ventajas a la inversión.

Respecto al aumento de la inflación los conservadores señalan lo siguiente:

Para mantener el gasto en bienestar social el gobierno se ve en la necesidad de pedir recursos prestados para financiarse. En caso de que el gobierno no pida prestado se requiere de una mayor emisión de dinero, provocando así mayor inflación.

Respecto al deterioro de la balanza comercial:

El gobierno al endeudarse para financiar el gasto en los programas asistenciales genera un exceso de demanda de fondos prestables en el mercado financiero y, en consecuencia, un alza en las tasas de interés. Las tasas de interés más altas desplazan a la inversión privada y aumentan el valor nominal del dinero lo que deteriora la balanza comercial al bajar el precio las importaciones y subir el de las exportaciones.

d) La paradoja de la pobreza. Los conservadores argumentan que la utilización de recursos para combatir la pobreza es ineficaz ya que aunque se incrementa notablemente el gasto social el índice de pobreza permanece constante.

Dentro de esta misma crítica señalan que el Estado de Bienestar no funciona ya que no produce ni seguridad ni igualdad. En cierta manera es como un barril sin fondo, por más recursos que se destinen a los programas asistenciales, nunca se logrará satisfacer las necesidades de las personas más pobres, las cuales siempre estarán deseando más de lo que reciben.

e) El Estado de bienestar degenera en una confusa transferencia de dinero de un grupo a otro, en el que se da y se quita a casi todo el mundo y en el que resulta cada vez más difícil saber, si la persona sale del juego con ganancias o con pérdidas.

Una demanda de dinero al Estado es siempre una demanda indirecta a otros, de cuyos impuestos ha de extraerse la suma solicitada; es decir, es una simple transferencia del poder de compra, que solo puede llevarse a efecto a través del Estado de Bienestar. Como se puede observar se centran en la consideración de los obstáculos que la intervención del Estado impone a través de la transferencia de ingresos y del gasto público en programas de bienestar social, al libre juego de las fuerzas del mercado”⁵. Este tipo de argumentaciones pueden acercarse a la realidad si no existe un enfoque en el cual se planifique el gasto en desarrollo social a mejorar las capacidades de la población, recurso excedente en México, el

⁵ Clara Jusidman, La política Social en Estados Unidos, Miguel Ángel Porrúa, 1ª ed 1996, pp. 135-140.

cual puede ser utilizado para fomentar la implementación de actividades productivas en todo el país, aprovechar los recursos naturales y procurar el uso óptimo de los recursos públicos. Existen algunos programas sociales que se enfocan en las actividades productivas, los cuales constituyen una parte ínfima del gasto en desarrollo social por lo que es muy probable que con un análisis empírico de resultados obtenidos se cumplan varias de las tesis neoliberales ya que aún en épocas de mejoría económica no se ve un impacto positivo en la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población, es decir, nos encontramos en la paradoja de la pobreza ya que aunque el gasto social va en aumento se observa también un incremento del número de pobres en México y es necesario replantear todo el diseño del gasto en desarrollo social para revertir estos resultados y hacer un uso más eficiente de los recursos públicos.

Economía del bienestar y problemas de medición

Aunque la economía del bienestar no se ocupe de las cuestiones filosóficas que entrañan la desigualdad y la pobreza, si es un instrumento para analizar las desigualdades desde el enfoque de la optimización, un análisis parecido es el enfoque metodológico de la medición de la pobreza por ingresos el cual resulta útil para agregar al análisis la situación de los ingresos y poder establecer diferencias haciendo ciertos supuestos en el comportamiento del consumo; no podemos prescindir de este tipo de análisis principalmente porque desde el lado del gasto es una fuente de información disponible que se puede utilizar a nivel nacional y

nos daría un panorama más amplio a diferencia de hacer solo un análisis por ejemplo utilizando el método de necesidades básicas insatisfechas para medir la pobreza o el de la privación relativa o absoluta de bienes. Por el lado del ingreso de los hogares ayuda a identificar las distribuciones del ingreso, por ejemplo con el índice de Gini y a plantearnos si la sociedad tiende a concentrar su ingreso o redistribuirlo para hacerlo más equitativo a través del gasto público.

Problemas de medición

El problema fundamental de medir el bienestar reside en el hecho de comparar personas con características y circunstancias diferentes, además de incluir todos los aspectos que componen el bienestar ya que no existe un acuerdo en las diferentes teorías respecto a la medición del mismo, puesto que hay aspectos fundamentales de la vida que no son fáciles de medir o cuantificar como la libertad para ejercer uno u otro trabajo, la felicidad de los individuos, todas sus capacidades etc. A diferencia del utilitarismo de los teóricos del bienestar, una forma de medir el bienestar social considerando la calidad de vida es el enfoque de las capacidades de Amartya Sen donde “la vida puede considerarse como un conjunto de <<funcionamientos>> interrelacionados, consistentes en estados y acciones. La realización de una persona puede entenderse como el vector de sus funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes pueden abarcar desde cosas tan elementales como estar suficientemente alimentado, tener buena salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, y demás, hasta realizaciones más complejas como el ser feliz, tener dignidad, participar en la vida de la comunidad,

etc. Sostengo que los funcionamientos son constitutivos del estado de una persona y que la evaluación del bienestar tiene que consistir en una evaluación de estos elementos constitutivos”.⁶ Todas las capacidades significativas se incluyen y son transitivas si es necesario hacer una expresión matemática de estos vectores, aunque la principal aportación de Sen es el argumento de que la libertad de una persona para elegir sus posibles modos de vida depende de sus funcionamientos alcanzados, o de su conjunto de capacidades independientemente de cómo se caracterice el bienestar.

El enfoque de capacidades para medir el bienestar es completo si lo comparamos con el de los utilitaristas, o los enfoques de medición del ingreso puesto que incluye como lo llama Sen, no solo una métrica psicológica como el deseo o la felicidad sino también diferencias sociales de capacidad como la clase, comunidad, raza, sexo; sin embargo, para efectos de esta investigación nos interesa medir el grado de privación de bienes y servicios que enfrenta la población, y este puede ser medido a través de las estadísticas de ingreso y gasto con las que se cuenta ya que el principal inconveniente del enfoque de capacidades de Sen es la dificultad para obtener datos que permitan hacer ponderaciones en el espacio de los funcionamientos respecto a todos los vectores de capacidades significativos y principalmente el de la libertad de elegir ya que no existe una medición de esta capacidad.

⁶ Amartya Sen, Nuevo examen de la desigualdad, 1ª edición, Alianza Editorial, España 1995, pp. 53-54.

Para Sen el enfoque utilitarista resulta poco útil para medir la desigualdad porque se concentra en el óptimo de Pareto, “El llamado teorema básico de la economía del bienestar se ocupa de la relación entre los equilibrios competitivos y el óptimo de Pareto. El concepto de óptimo de Pareto se desarrolló precisamente para evitar la necesidad de emitir juicios sobre una distribución. Un cambio implica una mejora de Pareto si nadie se encuentra en peor situación y alguien se encuentra en mejor situación. Una situación es un óptimo de Pareto si no existe ninguna otra situación posible tal que el movimiento hacia la misma represente una mejora de Pareto. Esto es, el óptimo de Pareto solo garantiza que no es posible realizar ningún cambio para que alguien se encuentre en mejor situación sin que nadie se encuentre en peor situación. Si la suerte de los pobres no puede mejorarse, sin reducir la opulencia de los ricos, la situación será un óptimo de Pareto a pesar de la disparidad entre ricos y pobres”⁷.

Existen ciertos indicadores que ayudan a comprender la situación de la sociedad en general y que lamentablemente no son los más alentadores que sirvieran para confiar en las instituciones públicas y de asistencia social, más bien demuestran que faltan acciones conjuntas que permitan demostrar su efectividad y alto grado de impacto en la sociedad, lo cual implica una estrategia de largo plazo que rebase la estructura del calendario electoral y las visiones de los partidos políticos a corto plazo.

⁷ Amartya Sen, Sobre la desigualdad económica, Editorial Crítica, España, 1973 pp. 19-20, 145 págs.

Características del Estado de bienestar

En México no ha podido concretarse un modelo universal de la política Social al estilo del Plan Beveridge, sino de tipo dual en el que se privilegia al crecimiento económico en las ciudades generándose grandes asimetrías en el entorno rural durante el modelo de sustitución de importaciones e incluso a la fecha se sigue concentrando el gasto en las urbes donde la población es más exigente en cuanto a sus derechos sociales, es evidente que el tamaño del Estado y su capacidad de incidencia en el mercado real han sido disminuidos, sin embargo, no podemos dejar de creer que el Estado no tiene la capacidad de corregir las asimetrías y los fallos de mercado persistentes e incentivar el crecimiento económico, más bien, históricamente siempre que se han suscitado crisis severas en el entorno del libre mercado han requerido el resurgimiento del Estado como ente rector de la actividad económica, y en estos tiempos se requiere la intervención para atenuar las desigualdades ya que un país con más de la mitad de su población en situación de pobreza enfrenta más dificultades para insertarse al mercado mundial por la aversión al riesgo de los inversionistas. Algunos de los argumentos económicos de los liberales a favor del Estado de bienestar pueden ser una vía para incentivar el crecimiento económico en los países con mercados internos bastante comprimidos y que presentan fallos en la asignación de recursos vía el mercado; Clara Jusidman los describe a detalle:

“ a) Mejora el capital humano del país: Individuos educados, saludables y morales son económica y socialmente productivos. Gran parte del Estado de Bienestar

puede ser visto como una forma de inversión en capital humano. La inversión en educación, salud y mayores oportunidades tiene efectos positivos en la productividad social. La inversión en capital humano no necesita ser estrictamente una razón instrumental: la expansión de las capacidades humanas no es tan solo un medio para alcanzar otros bienes, sino un bien por sí mismo.

b) Reduce las imperfecciones del mercado: por ejemplo, el Estado de Bienestar elimina la existencia de imperfecciones en el mercado laboral. Los liberales afirman que la autodependencia económica a través del trabajo se encuentra muy alejada para muchos norteamericanos por la existencia de esas imperfecciones, por las barreras para obtener un empleo estable y por la presencia de salarios tan bajos como para permitir que los trabajadores de tiempo completo, junto con sus familias, logren estar por arriba del nivel de pobreza. Por lo que se justifica la intervención del Estado a través de medidas asistenciales, imponiendo límites de ingreso y obligando al mercado laboral a ofrecer salarios superiores a ese límite.

c) La revitalización de la economía depende de la expansión del Estado benefactor. El incremento del gasto en los programas asistenciales puede aumentar el poder adquisitivo de las personas más pobres. Lo anterior fortalece la demanda agregada y, en consecuencia, revitaliza la economía. Este supuesto está sustentado en la teoría keynesiana de aumentar el gasto gubernamental para fortalecer la economía.

d) Los programas asistenciales generan desincentivos al trabajo, lo cual es necesario ante un mercado laboral saturado. El mercado laboral saturado es causado porque las personas no están incrementando el ocio con respecto al

trabajo y a que más personas compiten por una oferta de trabajo que crece más lentamente, en parte debido a los cambios tecnológicos ahorradores de mano de obra. Una economía con un mercado laboral saturado se caracteriza por el trabajo barato y por una gran incertidumbre. Esta última se deriva del debilitamiento que se da en la demanda agregada a causa de las presiones a la baja de los salarios, por lo que disminuye el poder adquisitivo de todo un sector de la economía. Las condiciones negativas de un mercado laboral saturado hacen referencia a la explotación que sufren los trabajadores por parte de los patrones. Debido al abaratamiento de la mano de obra, los patrones intentarían sustituir el capital por un mayor uso de mano de obra, al mismo tiempo que incrementar sus exigencias a los trabajadores. Ante un mercado laboral saturado se requiere de políticas gubernamentales que contrarresten los efectos negativos en términos humanos y económicos de tal situación, se necesita de políticas sociales que induzcan a las personas a escoger otras actividades en vez del trabajo remunerado o que limiten el número de horas trabajadas, es decir, se requiere de más desincentivos al trabajo y no de menos.

e) Los programas asistenciales contribuyen a reincorporar a las personas a una vida productiva. Con el apoyo de los de servicios sociales, ofreciéndoles programas de capacitación y reconversión o permitiéndoles la búsqueda de empleos más acordes con sus niveles de calificación, o bien, ayudándolos a superar problemas de salud, se hace posible que las personas que tuvieron que salir temporalmente de la fuerza de trabajo, puedan reincorporarse nuevamente en mejores condiciones. Esto contribuye también al progreso de la sociedad mediante

el incremento de la productividad de los miembros menos aventajados de la sociedad.

f) Las intervenciones gubernamentales mediante la seguridad y la asistencia social han disminuido considerablemente el empobrecimiento de las personas, han expandido las oportunidades de empleo y han aminorado los temores a la enfermedad y a la vejez. Otorgan a la población una red de seguridad frente a circunstancias imprevistas, fuera de su control.

g) Todas las personas tienen derecho a determinado nivel básico de ingreso. A lo anterior se le conoce como la concepción del ingreso garantizado. Tal visión asegura que el gobierno debe garantizar a cada ciudadano, un nivel de ingreso lo suficientemente alto como para vivir con cierta comodidad y ninguna restricción al uso de ese dinero debe ser impuesta a los beneficiarios. Algunos que sostienen esta postura estiman que a las personas habitualmente les gusta trabajar, que realizan el trabajo siempre que sea lo suficientemente remunerado, y que inclusive, incentivos menores los motivarán a dejar el sistema asistencial y mejorar su nivel de vida. En el centro de esta posición está la premisa de que las personas tienen el derecho a cierto nivel de ingreso, completamente independiente de su habilidad para ganarlo. Bajo esta posición no habría forma de diferenciar entre aquellos que pueden o no ayudarse a sí mismos. El sistema otorga beneficios a cualquiera. Se supone que no habría estigma alguno para aquellos que no pueden sostenerse a sí mismos, ya que todos tendrían por derecho el mismo nivel mínimo de ingreso.

h) El Estado de Bienestar redistribuye la riqueza y disminuye la desigualdad. El funcionamiento libre de las fuerzas del mercado genera inequidad que es necesario atenuar por medio de las intervenciones del Estado, compensando a aquellos más afectados por las condiciones de mercado excluyentes”⁸.

Esta contra argumentación a las tesis de los neoliberales está basada en la teoría keynesiana y principalmente respecto a la dinámica de la demanda agregada y el principio de aceleración del multiplicador de la inversión en la esfera de la economía real, que deviene de una expansión de la capacidad productiva de las empresas ante una mayor demanda de bienes en el mercado, la cual se incrementa aún más por el aumento en la demanda de empleo, pero también hace notar que en el libre mercado hay fallos significativos principalmente en el mercado de trabajo que traen consecuencias donde el elevado desempleo y subempleo contribuyen al deterioro de economías sólidas.

En la fase del ciclo económico que se presenta un elevado desempleo el Estado de bienestar a través de sus políticas de fomento al empleo o de empleo temporal puede disminuir los efectos de un elevado desempleo, además de que la capacitación del capital humano se puede intensificar en esos periodos para preparar la fase de recuperación de la economía con una calificación más elevada de los trabajadores y acorde a los requerimientos de la economía.

⁸ Clara Jusidman, La política Social en Estados Unidos, Miguel Ángel Porrúa, 1ª ed. 1996, pp. 160-163.

Definición conceptual de la pobreza y desigualdad social.

Si bien es cierto que no existe una medida que a detalle demuestre que tan pobre o rica es una sociedad, la bibliografía disponible es útil para dar un panorama cercano a la realidad. Analizando la definición del concepto de pobreza podemos encontrar que en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la CEPAL se define la pobreza como la situación de aquellos hogares que no logran reunir en forma relativa y estable los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, aunque una definición más amplia y multidimensional la encontramos con Amartya Sen y Julio Boltvinik donde se define como la privación de capacidades básicas para funcionar dentro de la sociedad. Es un proceso multidimensional en el que el bienestar de los hogares y las personas dependen de 6 puentes:

1. Ingreso corriente.
2. Activos no básicos y capacidad de endeudamiento del hogar.
3. Patrimonio familiar (entendido como el conjunto de activos y bienes durables).
4. El acceso a bienes y servicios gratuitos.
5. El tiempo libre y disponible para el trabajo doméstico, educación y recreación.
6. Los conocimientos de las personas.

En cualquiera de las definiciones señaladas están implícitas las capacidades de los individuos para generar ingresos, patrimonio, conocimientos e incluso libertades; por lo que una política de desarrollo social integral conlleva en el mediano y largo plazo desarrollar las capacidades de la población objetivo.

Para efectos de la medición de la pobreza utilizaremos los lineamientos introducidos en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo, en el cual se utiliza el método de la Línea de pobreza (LP), más práctico que otros en cuanto a la obtención de la información requerida, básicamente “utiliza el poder adquisitivo como parámetro esencial para medirla. De tal forma, la pobreza es resultado de la distribución desigual del ingreso e implica dos pasos esenciales: por una parte, calcular en primer lugar un ingreso mínimo por línea de pobreza con el cual todas las necesidades mínimas quedan satisfechas. El segundo paso consiste en identificar a los hogares que tienen ingresos menores a los de la línea de pobreza”⁹. Estas líneas corresponden a tres umbrales que describen la magnitud de la pobreza de acuerdo a la privación de bienes y servicios dado cierto nivel de ingresos, aunque de 2012 a la fecha coexiste otro método de medición de la pobreza regido por la ley general de desarrollo social, existen datos disponibles para el periodo 1992-2012 en la metodología de LP y en este último método solo se puede utilizar información a partir de 2010. Una definición general de cada línea ayuda a identificar cuáles son

⁹ Antonio Miguel Rubén, Ramírez Sánchez Claudia, “Pobreza y desigualdad en México”, Cap. 3, en Coord. Cabrera Adame Carlos Javier, Cambio estructural de la economía mexicana, pp. 141-142, UNAM, Facultad de Economía, México 2006, 503 págs.

las mayores carencias sociales y es una guía para tratar de resolver estos problemas con políticas públicas que combatan eficazmente los rezagos:

“1) Pobreza alimentaria: Referida a la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria, aun haciendo uso de todos los recursos disponibles. El punto de partida para la definición de los bienes nutricionales fue la cuantificación de la canasta básica de alimentos (CBA) del INEGI con la colaboración de la CEPAL calculan dicha canasta para el ámbito rural y urbano, en donde los requerimientos mínimos de nutrientes para las áreas urbanas fueron de 2220 calorías diarias por persona y 40 gramos de proteínas, y para las áreas rurales de 2180 calorías y 37 gramos de proteínas diarias por persona.

2.- Pobreza de capacidades: Aquellas familias o personas del nivel anterior, mas aquellas que no cubren los gastos necesarios en salud y educación, es decir, son todas las que no cubren las necesidades básicas de alimentación, salud y educación.

3.- Pobreza de patrimonio: Dentro del tercer umbral se ubican, los dos niveles anteriores, más aquellos hogares o individuos que no cubren los gastos no alimentarios considerados en la metodología como necesarios en los patrones de gasto de población, tales como vivienda, transporte, vestido y calzado”¹⁰.

En el capítulo 4 se presentará la evolución que publicó el Coneval para estas LP en el periodo de estudio que presentan asimetrías, situación que el gobierno debe

¹⁰ Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier, La Política Social en México, Tendencias y perspectivas, UNAM, FE, pp75-76.

corregir ejecutando las políticas públicas adecuadas para aspirar a ser una sociedad más equitativa en el mediano plazo.

Desigualdad social

La determinación de la población objetivo para combatir la pobreza de un país se enfrenta a dificultades en cuanto a la selección, ante una situación inicial de recursos escasos y dentro de la estrategia neoliberal hay programas evidentemente selectivos, persiste un problema metodológico de fondo al reto de la universalización que deviene de las características naturales y sociales de los seres humanos que los hace desiguales, la crítica fundamental a la igualdad deviene de la diversidad real de los seres humanos, como señala Amartya Sen, “si se pide la igualdad en términos de una variable, resulta imposible, de hecho y no solo teóricamente, el buscar la igualdad en términos de otra. Somos profundamente diferentes, tanto en nuestras características internas tales como la edad, el género, las capacidades generales, los talentos particulares, la propensión a la enfermedad, etc., como en las circunstancias externas, como la propiedad de activos, la extracción social, los problemas de circunstancia, y otras”¹¹. Es evidente que al hacer una evaluación en términos monetarios por ejemplo, utilizando el índice de Gini que no deja de ser un parámetro importante para determinar el grado de desigualdad en la distribución del ingreso para una sociedad determinada, se deja pendiente una labor importante como determinar

¹¹ Amartya Sen, Nuevo examen de la desigualdad, 1ª edición, Alianza Editorial, España 1995, pp. 7.

un parámetro para medir las condiciones iniciales de cada individuo para desarrollarse, y dado que un análisis de ese tipo es costoso porque requiere un censo que incluya esas características y solamente sería válido para un momento determinado del tiempo puesto que las circunstancias de cada individuo cambian constantemente a lo largo de su vida al nacer, la etapa escolar, laboral y en el retiro por ejemplo. Al igual que en los problemas de medición del bienestar tendré que acotar esta investigación utilizando las estadísticas disponibles tanto de ingresos de la población para comparar los índices de pobreza como de las del gasto público de la federación para analizar la evolución del gasto en desarrollo social y tener un panorama amplio de la situación que se ha dado en los últimos 20 años en México, aunque el análisis completo forzosamente tendría que incluir las capacidades reales y potenciales de cada persona para superarse dadas sus circunstancias particulares.

Del asistencialismo a la corresponsabilidad de los programas sociales

La implementación de programas asistencialistas, históricamente es consecuencia de crisis económicas o desastres naturales que afectan la producción agrícola, por ejemplo, provocan situaciones de mercado en las que la escasez eleva los precios de los bienes y servicios por lo cual es necesaria la intervención del Estado para regular los precios o subsidiar parte del proceso de producción de un bien o servicio y así regular los precios logrando que más personas puedan acceder a estos. Sin embargo, ante el cambio estructural de la economía

mexicana y la apertura al libre mercado que comienza desde mediados de la década de 1970, la economía nacional ha sido regida por los acuerdos internacionales y por tanto la asignación del gasto social y específicamente el gasto en desarrollo social ha tenido que pasar de una etapa donde se buscaba cierta promoción a las actividades económicas principalmente en el sector agrícola, pasando por una etapa asistencialista, para fomentar programas que combinan el subsidio con la corresponsabilidad, a una etapa más avanzada en la que existen programas de subsidio con corresponsabilidad y recuperación y de acompañamiento financiero con corresponsabilidad. Si bien subsisten todos los tipos de programas en la actualidad, los programas de subsidio con corresponsabilidad absorben la mayor parte del presupuesto asignado y los que incentivan la actividad económica tienen poca promoción. Para analizar los efectos de la estrategia de política social actual resulta útil precisar definiciones de esta clasificación alterna en cuatro tipos de programas:

“ a) Programas asistenciales: aquellos que entregan apoyos ya sea en términos monetarios o en especie que no solicitan nada a cambio por parte de sus beneficiarios y que sirven para paliar una situación de gran apremio, pero que no impactan en las causas que generan la pobreza.

b) Programas de subsidio con corresponsabilidad: son los que entregan apoyos a los beneficiarios y estos participan con acciones que coadyuvan a tratar de dar solución a sus demandas más prioritarias.

c) Programas de subsidio con corresponsabilidad y recuperación: se trata de programas que otorgan apoyos monetarios para impulsar proyectos productivos y cuya responsabilidad es que se recupere el apoyo para poder financiar otros proyectos que definirán los propios beneficiarios.

d) Programas de acompañamiento financiero con corresponsabilidad: apoyan acciones que realizan las organizaciones de la sociedad civil, donde estas ponen una parte de los recursos monetarios y el Estado la otra, además de que existe un alto sentido de corresponsabilidad de todos los actores sociales”¹².

Estas definiciones son importantes para caracterizar los diferentes tipos de programas y la evaluación de los mismos, retomaré esta clasificación para analizar la efectividad de algunos programas según las metas y objetivos planteados y revisados por el CONEVAL que tiene su propia clasificación de programas por dimensión de análisis, lo importante es identificar si existe o no tendencia hacia la corresponsabilidad de los programas sociales pues debe implicar mejora de resultados el hecho de haber cada vez mayor corresponsabilidad; durante la investigación identificaré el tipo de programas donde se asigna mayor proporción del gasto y si ayudan a combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población.

¹² Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier, La Política Social en México, Tendencias y perspectivas, UNAM, FE, pp. 107-108.

Viabilidad del cambio a programas sociales productivos de amplia cobertura y corresponsabilidad vs el asistencialismo

Desde el punto de vista económico es necesaria una visión del bienestar sustentable a futuro y prácticamente es imposible el retorno al Estado de bienestar repentinamente, aunque las crisis recurrentes han originado que la clase política retome las acciones en la economía, el neoliberalismo es hegemónico en la actualidad, y una de sus premisas teóricas es eliminar el asistencialismo, la viabilidad del cambio a programas sociales productivos depende del grado de importancia que otorgue el Estado al desarrollo social, ya que siendo más del 50% del gasto público programable, es necesario acompañar de mejores resultados la evolución de la política social y en su conjunto el gasto en desarrollo social en beneficio de la sociedad mexicana. Para ello la economía mexicana se enfrenta a grandes retos en la esfera real como son:

- a) Incentivar el crecimiento real de la economía.
- b) Ampliar el mercado laboral.
- c) Incrementar del ingreso real de los trabajadores (aumentar la dinámica del mercado interno).
- d) Control de los mercados financieros (evitar burbujas especulativas).
- e) Diversificar e incrementar los Ingresos federales (mayor participación del Estado en la Economía).
- f) Paradigma teórico que fomente el desarrollo económico y el bienestar sustentable.

Capítulo II. Medición del gasto en funciones de desarrollo social y su marco normativo

Origen de la clasificación funcional del gasto en la contabilidad gubernamental.

Durante este capítulo retomo algunas definiciones que permitirán complementar el tema antes de revisar el origen de la clasificación funcional y realizo un acercamiento al marco normativo que rige el gasto público, siendo el sustento legal imprescindible en cuanto al establecimiento y operación de las reglas que permiten reasignar recursos a través del gasto público en desarrollo social.

Para comenzar es necesario definir el gasto público en su carácter jurídico como señala Ayala Espino “El gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público”¹³ debido a que constantemente me refiero a esta ejecución del mismo por parte de quienes están facultados legalmente mediante la organización del Estado en los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y la conformación de la Administración Pública Federal, organismos y empresas de control presupuestario.

¹³ Ayala Espino José, Economía del sector público mexicano, pp. 142, Facultad de Economía UNAM, 1ª Reimpresión México 2005, 815 págs.

Otros conceptos útiles para el presente análisis en materia de gasto público a los cuales me refiero en los siguientes capítulos tienen diferencias precisas en la terminología de las finanzas públicas como son:

“a) Gasto Neto Total; La totalidad de las erogaciones aprobadas en el presupuesto de egresos con cargo a los ingresos previstos en la ley de ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

b) Gasto programable; son las erogaciones que la federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

c) Gasto no programable; son las erogaciones a cargo de la federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del decreto de presupuesto de egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población”¹⁴

Una vez acotadas estas definiciones identifiqué los cambios que se hicieron en la clasificación del gasto, la clasificación administrativa se utilizaba para la publicación del gasto ejercido por parte del gobierno federal hasta antes de 1998, aunque en los informes de gobierno de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo

¹⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión, Glosario de términos más usuales de Finanzas Públicas, pp. 22, México, 2006, 57 págs.

previos a este año podemos encontrar cambios en la agregación de los conceptos que se manejaban respecto al desarrollo social de manera muy resumida y agregada, por ejemplo, hasta 1989 solo se incluía en el desarrollo social tres grandes agregados; la educación pública, salud, trabajo y previsión social, en los años posteriores se modifica la estructura de la información que se refiere al desarrollo social, por lo cual se realizaron otros cambios para desagregarlo en 6 conceptos que se combinaban con lo laboral ya que existía cierta combinación con las actividades económicas para buscar mejores resultados en lo social “:

- a) Educación.
- b) Salud.
- c) Seguridad social.
- d) Laboral.
- e) Desarrollo regional y urbano.
- f) Abasto y asistencia social”¹⁵.

Esta información no se publicaba en una clasificación alterna, se encontraba en las estadísticas de gasto programable del sector público presupuestario de los informes de gobierno y su fuente original era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1998 se comienza a utilizar la clasificación funcional en la contabilidad del gobierno federal, surge de la necesidad de identificar ¿para qué son gastados los recursos públicos? y ¿quién resulta beneficiado por haberse

¹⁵ Cabrera Adame Carlos Javier, Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, Antonio Miguel Rubén, Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana, pp. 27, FE UNAM, México 2005, 228 págs.

realizado el gasto en algún programa, proyecto o actividad en la que participa el Estado?; en primera instancia a nivel federal y posteriormente en el nivel estatal y municipal también se condensa esta presentación de la información que es más útil para comparar la proporción del gasto en ciertas actividades referentes al desarrollo social. “La clasificación funcional agrupa las erogaciones de acuerdo con el destino de los recursos en tres apartados básicos: las de desarrollo social, desarrollo económico y gobierno. De esta forma se expresan las funciones o actividades fundamentales del gobierno federal, y comprende las erogaciones que tienden a lograr un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica; es decir, se basa en los actos realizados por las autoridades públicas y en qué y quienes reciben el beneficio del gasto. Esta clasificación identifica al gasto según el fin para el que se realizó el gasto concreto”¹⁶. En el caso de las funciones de desarrollo social, por ejemplo, en el sector salud pueden participar la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) etc.; para la atención médica o promover el cuidado de la salud en la población y la información del gasto destinado a este fin se puede condensar en el rubro de salud donde se describe a detalle para que fueron utilizados los recursos asignados por cada tipo de servicios de salud y así sucede con las otras funciones y subfunciones que integran el gasto en desarrollo social.

¹⁶ Ibid. pp. 28

Para esta clasificación encontramos en los informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a partir de 2001 una mayor cantidad de información desagregada por funciones en las publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que son una fuente para realizar procesos de evaluación y auditoría de los egresos públicos.

Principales cambios en la clasificación funcional del gasto programable.

A partir de 2003 se modifica la clasificación desagregando a 21 funciones de las cuales 4 entran en el gasto no programable y 17 se ajustan al gasto programable; respecto a las funciones siguen permaneciendo los 6 conceptos que integran el desarrollo social, sin embargo deja de contabilizarse el concepto laboral y los conceptos de desarrollo regional y urbano, abasto y asistencia social son reagrupados. Al surgir estas modificaciones se presenta información de la siguiente manera:

Funciones de Desarrollo Social

Educación

Salud

Seguridad Social

Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional

Agua Potable y Alcantarillado

Asistencia Social

Un segundo periodo de cambios ocurre en el ejercicio presupuestal de 2004 y 2005 donde hay reajustes en las funciones y sub funciones, lo cual significa que las variaciones del gasto ejercido por cada concepto en estos años se deben en parte a este reajuste; otro elemento a considerar son las adecuaciones presupuestarias para reasignar presupuesto en otras actividades en las que se requiere la inmediata ejecución del gasto y dado que la mayoría de las funciones de desarrollo social incluyen gasto corriente para su operación, y el gasto de capital es menor, el primer tipo de gasto hace susceptibles a las acciones y programas a presentar reajustes que implican reducir o ampliar su presupuesto en el ejercicio de gasto del año en curso por alguna contingencia pues la estructura de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento lo permiten parcialmente, es por ello que cualquier análisis del gasto aprobado se debe tomar con cautela y es aproximado a la ejecución real que se da al gasto público siendo necesario esperar a la publicación del gasto ejercido para hacer un análisis más preciso.

Clasificación funcional actual del gasto en funciones de desarrollo social.

A partir del lunes 27 de diciembre de 2010 se emite en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la clasificación funcional del gasto público que tiene como antecedente la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad)

publicada el 31 de diciembre de 2008 en el DOF, en la cual se implementan criterios generales en la presentación financiera y contable de los entes públicos en los tres niveles de gobierno. Este ajuste tiene su origen en los cambios metodológicos que realizan diversas instituciones y organizaciones internacionales y que es útil para analizar y evaluar el gasto público, tomar decisiones de política económica, hacer comparaciones internacionales, entre otras. “El modelo de clasificación propuesto se desarrolló de acuerdo a los criterios técnicos utilizados en las mejores prácticas nacionales e internacionales, entre las que destacan: las Clasificaciones de Gastos por Finalidades de la Organización de las Naciones Unidas (2001), el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (2001) y el Sistema de Cuentas Nacionales (2008) preparado por la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y Banco Mundial (BM)”¹⁷.

En cuanto a las funciones de desarrollo social, la nueva clasificación publicada en el DOF se ordena por finalidad, en el análisis correspondiente nos referimos a desarrollo social y ésta se agrupa por 7 funciones (tienen dos dígitos) y 38 subfunciones (corresponden a las de tres dígitos), por lo que tenemos un tercer periodo de cambios que se aplicaron en el año 2012 previstos desde mediados de 2010 en el acuerdo referido.

“2 DESARROLLO SOCIAL

¹⁷ Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto, Archivo electrónico en www.conac.gob.mx, pp. 5, México 2010, 17 págs.

2.1. PROTECCION AMBIENTAL

2.1.1 Ordenación de Desechos

2.1.2 Administración del Agua

2.1.3 Ordenación de Aguas Residuales, Drenaje y Alcantarillado

2.1.4 Reducción de la Contaminación

2.1.5 Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje

2.1.6 Otros de Protección Ambiental

2.2. VIVIENDA Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD

2.2.1 Urbanización

2.2.2 Desarrollo Comunitario

2.2.3 Abastecimiento de Agua

2.2.4 Alumbrado Publico

2.2.5 Vivienda

2.2.6 Servicios Comunales

2.2.7 Desarrollo Regional

2.3. SALUD

2.3.1 Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad

2.3.2 Prestación de Servicios de Salud a la Persona

2.3.3 Generación de Recursos para la Salud

2.3.4 Rectoría del Sistema de Salud

2.3.5 Protección Social en Salud

2.4. RECREACION, CULTURA Y OTRAS MANIFESTACIONES SOCIALES

2.4.1 Deporte y Recreación

2.4.2 Cultura

2.4.3 Radio, Televisión y Editoriales

2.4.4 Asuntos Religiosos y Otras Manifestaciones Sociales

2.5. EDUCACION

2.5.1 Educación Básica

2.5.2 Educación Media Superior

2.5.3 Educación Superior

2.5.4 Posgrado

2.5.5 Educación para Adultos

2.5.6 Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes

2.6. PROTECCION SOCIAL

2.6.1 Enfermedad e Incapacidad

2.6.2 Edad Avanzada

2.6.3 Familia e Hijos

2.6.4 Desempleo

2.6.5 Alimentación y Nutrición

2.6.6 Apoyo Social para la Vivienda

2.6.7 Indígenas

2.6.8 Otros Grupos Vulnerables

2.6.9 Otros de Seguridad Social y Asistencia Social

2.7. OTROS ASUNTOS SOCIALES

2.7.1 Otros Asuntos Sociales”¹⁸.

Hasta el año 2011 se presentó información tomando como referencia la clasificación de conceptos de 2003, para 2012 ya se publicó la información con las funciones y subfunciones actuales, de las cuales se observa que el cambio principal en los conceptos de protección ambiental es que integra el concepto de agua potable y alcantarillado que se venía utilizando hasta 2011, habrá que dar seguimiento a ese concepto en los próximos años pues el entorno ambiental tomará cada vez mayor importancia si se elevan los niveles de contaminación en los nodos de producción.

Definición de funciones que comprenden el desarrollo social en la clasificación funcional.

Partimos de la definición normativa del gasto en desarrollo social publicada en el mismo documento del DOF que está referida a la finalidad del uso de recursos públicos y que integra las funciones actuales:

2. DESARROLLO SOCIAL

Incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto, pp. 53-63, publicado el lunes 27 de diciembre de 2010, segunda sección 69 págs.

manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

La definición de las funciones que lo componen es importante durante el análisis del capítulo 4, permitirá identificar para que se están destinando los recursos del gobierno federal, se analizaran las de mayor importancia, aunque es la definición que se publicó para el ejercicio fiscal de 2012, tomarlas en cuenta sirve para tener una idea concreta de las acciones y actividades que comprende cada una de ellas y tener presente que nos referimos al gasto ejercido en cada una de las funciones de manera agregada, aunque también algunas asignan gasto a programas sociales propios de la política de desarrollo social, estas erogaciones se encuentran agregados en las funciones pues forman parte del presupuesto asignado a las mismas.

2.1. PROTECCION AMBIENTAL

Comprende los esfuerzos y programas, actividades y proyectos encaminados a promover y fomentar la protección de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, así como su conservación. Considera la ordenación de aguas residuales y desechos, reducción de la contaminación, administración del agua, protección de la diversidad biológica y del paisaje.

2.2. VIVIENDA Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD

Comprende la administración, gestión o apoyo de programas, actividades y proyectos relacionados con la formulación, administración, coordinación, ejecución y vigilancia de políticas relacionadas con la urbanización, desarrollos comunitarios, abastecimiento de agua, alumbrado público y servicios comunitarios, así como la producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas relacionadas con la vivienda y los servicios comunitarios.

2.3. SALUD

Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios colectivos y personales de salud, entre ellos los servicios para pacientes externos, servicios médicos y hospitalarios generales y especializados, servicios odontológicos, servicios paramédicos, servicios hospitalarios generales y especializados, servicios médicos y centros de maternidad, servicios de residencias de la tercera edad y de convalecencia y otros servicios de salud; así como productos, útiles y equipo médico, productos farmacéuticos, aparatos y equipos terapéuticos.

2.4. RECREACION, CULTURA Y OTRAS MANIFESTACIONES SOCIALES

Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción, fomento y prestación de servicios culturales, recreativos y deportivos, otras manifestaciones sociales, radio, televisión, editoriales y actividades recreativas.

2.5. EDUCACION

Comprende la prestación de los servicios educativos en todos los niveles, y en general a los programas, actividades y proyectos relacionados con la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, técnica, superior y posgrado, servicios auxiliares de la educación y otras no clasificadas en los conceptos anteriores.

2.6. PROTECCION SOCIAL

Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la protección social que desarrollan los entes públicos en materia de incapacidad económica o laboral, edad avanzada, personas en situación económica extrema, familia e hijos, desempleo, vivienda, exclusión social. Incluye las prestaciones económicas y sociales, los beneficios en efectivo o en especie, tanto a la población asegurada como a la no asegurada. Incluyen también los gastos en servicios y transferencias a personas y familias y los gastos en servicios proporcionados a distintas agrupaciones.

2.7. OTROS ASUNTOS SOCIALES

Incluye otros asuntos sociales no comprendidos en las funciones anteriores.

Partimos de las anteriores definiciones normativas que encontramos en el DOF para elaborar un análisis por función del gasto que permitirá identificar

específicamente los fines para los cuales se está destinando en la actualidad el gasto en desarrollo social y tendremos un panorama más amplio sobre esta evolución en el futuro debido a que la presentación de la información desagregada permite identificar la proporción del gasto programable destinado a cada función, además de que un análisis más concreto debe incluir la forma en la que se asignan los recursos, por ejemplo, para años recientes se puede construir un análisis del gasto directo, subsidios, aportaciones a la seguridad social y que parte de los recursos son asignados como aportaciones federales y subsidios a entidades federativas con el objetivo de tener elementos concretos de la incidencia en el bienestar social para afirmar o rechazar la hipótesis que planteo para los años subsecuentes a esta investigación ya que la prioridad debe ser, ante tasas de crecimiento económico moderadas, maximizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos para que estos incidan en el crecimiento económico en el mediano plazo.

Marco normativo de la política nacional de desarrollo social

Después de presentar los temas a los que se refieren las funciones de desarrollo social es pertinente atender la regulación de nuestra política social a través de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) publicada el 20 de enero de 2004 en el DOF siendo elaborada por el gabinete del presidente en turno Vicente Fox Quesada y entre sus principales objetivos generales se encuentran las acciones para ejecutar la política nacional de desarrollo social, el cual se refiere a la política

social enfocada a los programas sociales, una definición acorde aunque no necesariamente normativa puede ser vista como “un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de regular o aminorar los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual”¹⁹. Esta ley regula entonces la proporción del gasto en desarrollo social que se destina a los programas sociales, el cual está en constante crecimiento por lo que se planteó formalizar el establecimiento de las instituciones responsables del mismo al establecer un Sistema Nacional de Desarrollo social (SNDS) y delimitar los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno respecto al tema. A partir del artículo 39 del reglamento de la LGDS se integra el SNDS por la Comisión Nacional de Desarrollo Social (integrada por titulares de la SEP, SSA, STPS, SAGARPA y SEMARNAT), la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (integrada por titulares de SEDESOL, SEGOB, SHCP, SEP, SSA, SEMARNAT, SENER, SE, SAGARPA, SCT, SFP, STPS, SRA Y SECTUR); el Consejo Consultivo de Desarrollo Social (integrado por la SEDESOL) y el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo social (CONEVAL), que es un organismo público autónomo encargado de la evaluación y designar vía convocatoria los organismos evaluadores independientes participantes como instituciones de educación superior, de

¹⁹ Viteri Díaz, G.: (2007) Política Social: elementos para su discusión, pp.5, Edición electrónica. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/297/ 59 págs.

investigación científica u organizaciones no lucrativas la parte del gasto en desarrollo social que corresponde a los programas sociales.

Las acciones que llevarán a cabo las instituciones están fundamentadas en cuatro propósitos definidos en el artículo 11 de la LGDS como objetivos de la política nacional de desarrollo social:

“ **I.** Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social”²⁰.

En los capítulos encontramos la manera en la cual se planearan estas acciones y como se ejecutarán en el Programa Nacional de Desarrollo Social; como se llevará a cabo el financiamiento y el gasto, la focalización del gasto en zonas de atención prioritaria, del fomento al sector social de la economía y de la medición de la

²⁰ Diario Oficial de la Federación, Ley General de Desarrollo Social, pp. 4-5, última reforma DOF 08-04-2013, 20 págs.

pobreza que incluye los siguientes indicadores presentados en el artículo 36 de la LGDS”:

- I.** Ingreso corriente per cápita;
- II.** Rezago educativo promedio en el hogar;
- III.** Acceso a los servicios de salud;
- IV.** Acceso a la seguridad social;
- V.** Calidad y espacios de la vivienda;
- VI.** Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII.** Acceso a la alimentación, y
- VIII.** Grado de cohesión social²¹.

²¹ Ibid pp. 8.

CAPITULO III. Política social y su inserción al gasto en desarrollo social en México.

Universalización o focalización de las políticas sociales.

Para identificar la universalización de las políticas sociales tenemos que recurrir a dos naciones consideradas pioneras en los orígenes de la política social por sus escuelas del pensamiento, en Inglaterra Beveridge y en Alemania Bismarck, por ejemplo, pero sobre todo porque “fueron estos países los que estuvieron a la cabeza en el establecimiento de sistemas de protección con un alto grado de integración y una cobertura prácticamente universal. Así mismo fueron los primeros en elaborar normas y sistemas de financiamiento que por varias décadas les ha permitido afianzar sistemas totalizadores de bienestar social”²². En países donde el nivel de ocupación óptimo de la economía se alcanza y persisten elevadas tasas de desempleo es necesario adoptar la universalización para que el ocio de los desempleados se dedique a preparar nuevas estrategias de producción para el futuro, innovar en ciencia y tecnología para ser más

²² Kusnir Liliana, La política social en Europa, pp. 51, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, 190 págs.

competitivos en el futuro requiere que el ocio de las personas de alguna manera sea desviado a las actividades de investigación y es adecuado utilizar la política social para tales efectos. Alcanzar este objetivo sin descuidar otros males que Beveridge en sus bases de la seguridad social pretende erradicar como la indigencia, enfermedades, ignorancia, contaminación y la ociosidad requiere una política social integral que intentan adoptar estos países con políticas sociales universales respecto a la educación, salud y protección social a los trabajadores (incluyendo sus familias), por ejemplo, con el seguro de desempleo que absorbía una gran cantidad de recursos financiados del Estado, una de las características de este seguro es que “el desempleado gozaba de iguales derechos en materia de salud, educación y asignaciones familiares que el trabajador. Sin embargo, la compensación que recibía como desempleado era una cantidad frecuentemente relacionada con un salario mínimo o básico de tipo general”²³; está claro que el Estado da prioridad a no depauperar la calidad de vida de la población e incluye una legislación que da forma a las instituciones para alcanzar ese objetivo de universalizar la protección social a los trabajadores y sus familias, ya que la falta de ingresos por un tiempo prolongado tiende a afectar la salud de las personas, disminuir su patrimonio e incrementar el riesgo de padecer la indigencia y más enfermedades a nivel individual, y si lo conjuntamos a la sociedad hay problemas todavía más graves y costosos que pueden alterar el ciclo económico generando

²³ Ibid., pp. 60.

conflictos sociales en los países donde el porcentaje de población en pobreza es muy elevado y la concentración del ingreso bastante notoria.

Las políticas sociales universales requieren un alto grado de integración en la prestación que otorgaran, tienen un carácter no excluyente y si voluntario para quien requiera la prestación, requieren también una base legal e institucional que las haga obligatorias, fomenta la integración de la población a mercados de trabajo formales para que esta acceda a los beneficios de la seguridad social, combate los fallos de mercado estructurales como el desempleo (en el caso de Europa ya que en México no se protege a los desempleados), sin embargo, la clave del éxito en políticas de seguridad social de este tipo está en la dinámica del mercado y en el financiamiento, el cual al menos en Alemania se ha mostrado que la asociación entre Estado y trabajadores ha funcionado puesto que su sistema de seguridad social continúa funcionando en la actualidad.

Universalización y exclusión de las políticas sociales, dos extremos de las políticas actuales.

En México y en cualquier país del mundo la política social siempre se encuentra relacionada con la política económica porque resulta ser un instrumento del Estado para contrarrestar los efectos de los fallos de mercado, por ejemplo, un elevado desempleo implica seguros de desempleo y políticas para reinsertar a la población a los diversos mercados de trabajo dotándolos de nuevas capacidades

durante las diversas etapas de su vida, es evidente que los programas sociales se focalizan en una primera etapa a la atención de necesidades básicas de la población que más lo necesita, y en un momento posterior, ampliar esta política haciendo una cobertura universal para abatir de fondo las causas estructurales del problema y disminuir las condiciones de desempleo, problema que ha sido constante en el desarrollo del capitalismo actual, incluso encontramos su importancia en los informes de Beveridge, que si bien son de carácter principalmente político, lo económico resulta fundamental para consecución de su plan “El supuesto C – Mantenimiento de la ocupación después de la guerra- se encuentra en un curso diferente. Es a la vez más importante, más difícil, y más urgente, que ningún otro problema de reconstrucción en el frente interior, es más importante, pues es la base indispensable para atacar con éxito todos los demás problemas. Es más difícil porque no existe ningún acuerdo entre los partidos para su solución y, porque entraña en el punto crítico del comercio internacional, la cooperación con otros países”²⁴. El derecho a un empleo útil también está plasmado en nuestra carta magna, sin embargo, la tendencia a flexibilizar el mercado laboral, si bien puede traer consigo un aumento en el número de empleados, la excesiva rotación de los puestos de trabajo y salarios bajos pueden no necesariamente coadyuvar a mejorar las condiciones de pobreza puesto que solo estarán cubriendo sus necesidades básicas y es importante incrementar las capacidades de esa población que se enfrenta a condiciones adversas en el

²⁴ William Beveridge, Las bases de la seguridad social, FCE, México, 1944 pp. 129, 265 págs.

mercado de trabajo para que en una posterior etapa de su vida laboral tenga acceso a mejores condiciones de trabajo y pueda mejorar su ingreso real y la capacidad para generar su patrimonio como se plantea en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, dada la estructura comprimida del mercado laboral es notoria la existencia de barreras a la entrada de los mercados de trabajo que implican discriminación, costes de entrada, discrecionalidad e incluso legislaciones sindicales entre otras causas que impiden la ocupación.

Al menos en el mundo académico se hace referencia a la necesidad de implementar un régimen de protección social universal para México en el siglo XXI, definiéndolo como “un conjunto de derechos sociales esenciales que nuestro país debería aspirar a garantizar a toda su población en el curso de una generación, en los ámbitos de salud, seguridad social, alimentación, educación, cuidado infantil, vivienda y otros servicios sociales indispensables”²⁵, aunque más adelante solo se plantea la imperante necesidad de establecer un sistema de salud pública de cobertura universal y un sistema de protección al ingreso, males que en el corto plazo suelen ser los más devastadores de la situación económica de las familias.

Respecto a la población rural e indígena, ha sido necesario utilizar la focalización pues el hecho de tener condiciones de vida en el ámbito rural y una organización

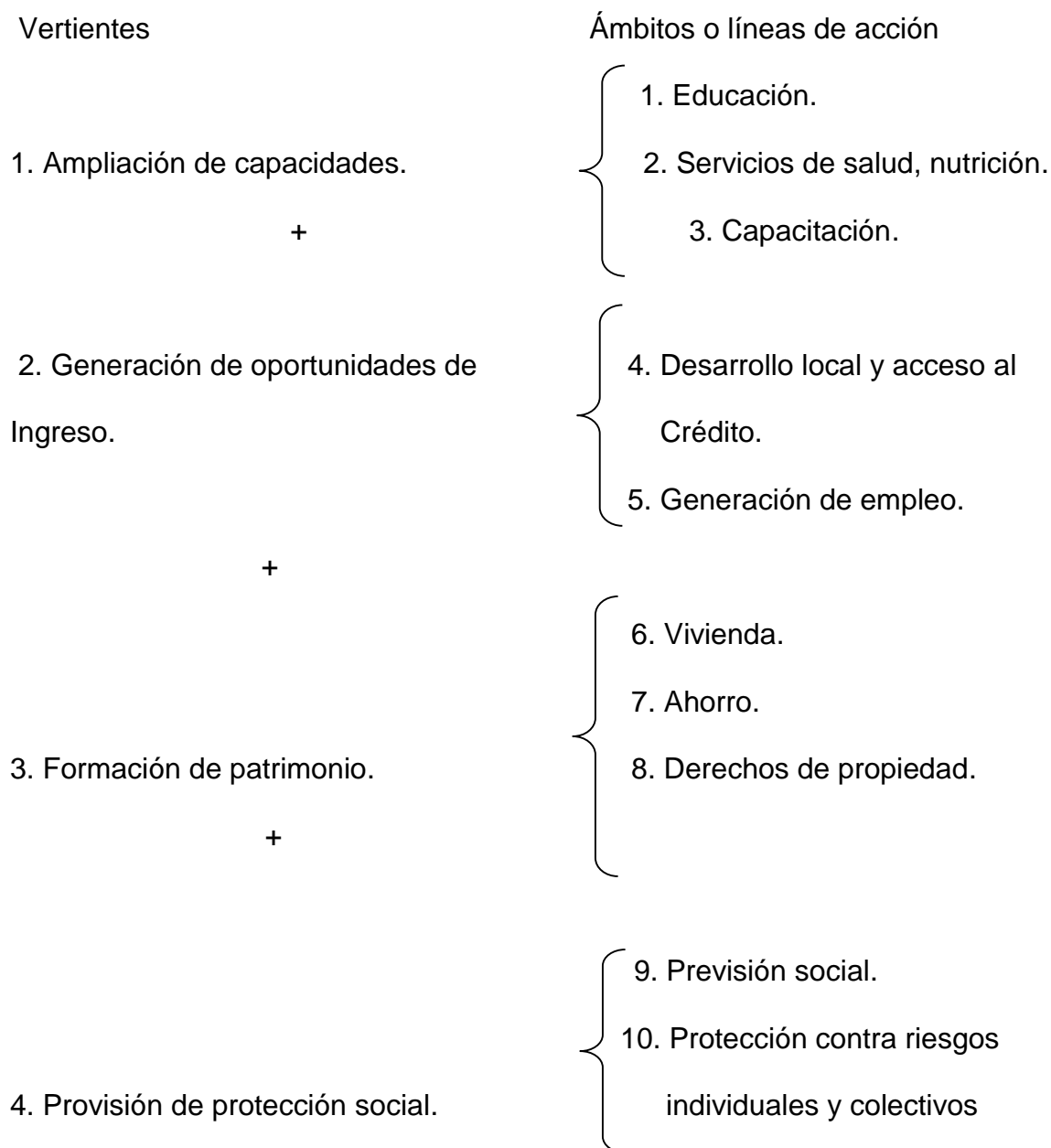
²⁵ Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal, México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo, pp. 73, UNAM, México 2012..

económica comunitaria plantea el reto de dotar de capacidades a un segmento de la población con costumbres muy arraigadas; residir en comunidades alejadas a los nodos de producción hace más costosa la transferencia de recursos y trae como consecuencia que el Estado prefiera la focalización a la atención de las necesidades de la población indígena y rural que se localiza en los Estados más pobres del país y en condiciones de vida que están incluso por debajo de la línea de pobreza planteada en los ODM que equivale a un ingreso de un dólar diario por persona. Es precisamente esta la focalización por la que optó el gobierno mexicano con los programas implementados en la década de 1970 y principios de la década 1980, e incluso persiste en los posteriores programas de combate a la pobreza en el ámbito rural y urbano que existen en la actualidad. Para lograr revertir las condiciones de pobreza de la población es necesario establecer los dos tipos de programas, aunque la universalización resulta onerosa, es impostergable en el sector salud puesto que se dispone de infraestructura y población capacitada para dar servicios de salud, mientras que el desempleo es una condición que vulnera a la población de manera inmediata, también es necesario implementar su universalización; respecto a la educación, es necesario ampliar la dinámica del mercado para evitar la fuga de cerebros, diseñar sistemas de evaluación de la educación y vincular a las necesidades del mercado de trabajo los contenidos educativos, lo cual requiere la focalización, también necesaria en otros aspectos, por ejemplo, erradicar el analfabetismo y focalizar la atención para evitar rezago educativo, brote de enfermedades y promover el desarrollo regional, disminuir las asimetrías de las zonas urbanas y rurales, entre otros problemas,

que para una política de desarrollo social resulta prácticamente imposible su omisión si la estrategia es pretender ser eficaces a mediano plazo. Revisando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en México 1990-2015 formulados por 189 naciones del mundo y la ONU, que en teoría debieran ser argumentos que reviertan la posición liberal de universalización de las políticas sociales, encontramos que los dos primeros objetivos son el erradicar la pobreza extrema y el hambre; y por el lado de la educación, lograr la enseñanza primaria universal, las cuales son políticas de universalización que se incluyen en la estrategia de desarrollo por el hecho de considerarse imprescindibles para este fin común de todos los estados participantes en los ODM, sin embargo, cada nación enfrenta circunstancias particulares donde la principal limitante es la disponibilidad de recursos para ampliar a toda la población la cobertura de programas que coadyuven a mejorar la pobreza alimentaria y de capacidades. Cada año la disputa por asignar más presupuesto al desarrollo social se enfrenta al reto de demostrar la eficacia en la asignación de recursos y a la competencia de las diferentes necesidades de gasto asignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), siendo México un país de ingreso medio y con mercados de trabajo formal comprimidos resulta una asignación de más del 50% del gasto programable a las funciones de desarrollo social.

La estrategia que siguió el gobierno federal denominada Contigo tiene un marco de referencia no coincidente con las estrategias del PND 2001-2006 y los ODM, principalmente en la visión del desarrollo humano y social como una

inversión que a futuro permita dotar de capacidades a los individuos para que estos incrementen sus niveles de obtención de ingresos, patrimonio y recursos para enfrentar otros riesgos, como se resume en el siguiente esquema:²⁶



²⁶ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005, Gabinete de desarrollo humano y social, México 2005, pp. 6, 151 págs.

Es así como en la metodología de la estrategia de desarrollo social quienes la formularon combinan la universalización en la vertiente 1, puesto que sus líneas de acción constituyen necesidades básicas; y a medida que incrementan el nivel de integración de las líneas de acción se incrementa también el nivel de exclusividad a personas con más capacidades, empleo, niveles de ingreso, patrimonio etc., por citar algunos ejemplos está la población con seguridad social y acceso a la vivienda o al crédito mientras que subsisten programas que parten también de la universalización, aunque en la conclusión de objetivos y metas terminan siendo excluyentes como Progresá y Oportunidades por el tipo de parámetros que establecen dejan fuera de su población atendida a localidades con nula infraestructura.

Cabe mencionar que para hacer realidad este enfoque en el sistema de mercado, los precios imponen ciertas restricciones en cuanto a utilizar los activos productivamente y acumular activos generadores de ingreso, para Miguel Székely, los primeros enfrentan restricciones “1) de acceso al mercado laboral en las que existen principalmente: discriminación en cuanto a los grupos poblacionales por ser mujeres, indígenas, jóvenes etc.; costos monetarios de entrada como el coste de transporte en una localidad o de traslado a otros países para los migrantes en busca de empleo; y por último, la legislación laboral que no permite cierta flexibilidad. Adicionalmente existen restricciones financieras que no permiten utilizar los activos productivamente como 2) barreras a la creación de actividad económica por medio de inversión debido a mercados crediticios imperfectos o

inexistentes para sectores de la población con bajos ingresos en México. Continuando con las restricciones, respecto a la acumulación de activos generadores de ingreso las principales restricciones son 3) de oferta de servicios básicos, por ejemplo, si no hay electricidad, luz y agua, será más difícil obtener servicios de educación y salud; 4) de capacidades mínimas para participar en la actividad económica, Székely se refiere a la ausencia de excedente de recursos después de cubrir los gastos en alimentación de una familia para hacerse de capital humano como la educación ya que se incurre en costos de transporte y vestido por ejemplo; 5) de patrimonio o capacidad para invertir, implica falta de recursos propios de las familias para emprender actividades productivas, las cuales están sujetas al ingreso corriente y si este es precario la inversión también lo será; 6) de riesgo o de falta de mecanismos de protección que se relaciona con la ausencia de seguro de desempleo que al incurrir en este tipo de gastos, el ahorro de las familias se utiliza para cubrir gastos básicos en el periodo de desempleo y se diluyen las posibilidades de inversión”²⁷. Székely propone tres políticas principales para eliminar estas restricciones en los activos generadores de ingreso, seguir dotando de capacidades básicas a la población, promover la generación de patrimonio a través del crédito, y la protección social que recaen en políticas de “dotación de servicios; programas de apoyo a la nutrición e instrumentos financieros para la población de menores recursos; seguros de diversos tipos; obras de infraestructura que fomenten la creación de empleos en

²⁷ Merino Juárez Gustavo Coord., Cambio institucional: Agenda pendiente para las políticas públicas en México, pp. 108-113, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México 2003.

áreas geográficas específicas; cambios en la legislación laboral para evitar prácticas discriminatorias y otras formas alternas de financiamiento”²⁸.

La dinámica económica y del empleo formal son de importancia significativa para lograr los objetivos de la estrategia Contigo y eliminar las barreras mencionadas que constituyen el problema estructural de la pobreza individual, sin embargo, las actividades económicas han sido adjudicadas al libre mercado y el papel del Estado mexicano relegado a regulador de la actividad económica y protector de los mercados y las reglas del juego a través de los servicios de seguridad, mientras la mejora del bienestar de la población depende de realizar estrategias en la economía real que impacten en las condiciones socioeconómicas de la misma, lo cual requiere un nuevo paradigma de amplia aceptación social.

Los principales argumentos que se pueden plantear a favor de la universalización en salud, educación y la necesidad de un seguro de desempleo a nivel nacional son: la elevada concentración del ingreso, la proporción de la población en condiciones de pobreza alimentaria y de capacidades, elevados niveles de desempleo y población en el sector informal; por otra parte las acciones tomadas son elementos que demuestran la falta de capacidad de los programas de combate a la pobreza para lograr efectos de gran magnitud que ataquen este problema estructural, principalmente por la cobertura limitada y discontinua en el

²⁸ Ibid, pp.114.

mediano y largo plazo. El principal reto será plantear un mecanismo viable de financiamiento de recursos que reduzca toda posibilidad de desviar recursos y corromper su estructura, además anular la discrecionalidad en la asignación de prestaciones, ocasionando también que los programas actuales sean absorbidos paulatinamente por sistemas de cobertura universal que sin lugar a dudas son bien aceptados por la población pues exigen de facto que sus contribuciones por medio de impuestos indirectos como el IVA tengan una contraprestación tangible, por ejemplo, con la implementación de un sistema de salud universal sin excluir la condición social o económica.

Combate a la marginación y apoyo a las zonas rurales.

La etapa previa al combate a la pobreza a través de los programas sociales se remonta a las acciones emprendidas por el gobierno mexicano en la década de 1970 y a inicios de 1980 con tres programas principales que reflejan la preocupación por corregir asimetrías bastante notorias en las condiciones socioeconómicas de la población rural como son el del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) 1973-1982, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) 1977-1982 y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) 1980. Las principales características que identifiqué en el cuadro 3.1 son: a) para el gobierno mexicano significó una preocupación constante el combatir las condiciones de marginación de la población rural en un entorno de crisis recurrentes; b) se atacó este

problema principalmente con acciones relacionadas a la producción en el sector primario como se puede notar en los objetivos y orientación del PIDER y el SAM; c) con un carácter asistencialista en COPLAMAR, aunque fue complementario ya que este programa incluyó el empleo como prioridad para combatir la marginalidad.

Cuadro 3.1

Características de los programas de combate a la marginación en zonas rurales de México

PIDER	COPLAMAR	SAM
Objetivos		
Mejorar las condiciones de producción en el campo, incrementar el empleo rural y la productividad por hombre ocupado.	abasto de bienes básicos, salud, creación de empleos a través de un intenso programa de reforestación, mejora de la habitación rural, caminos rurales e introducción de agua potable, y casas- escuela para niños de comunidades dispersas	Compensatorio a la producción que se sustentó en precios de garantía, subsidios a los insumos, seguros y asistencia técnica
Población objetivo		
La célula básica de acción del PIDER fue la comunidad rural, dando prioridad a las comunidades de 300 a 3000 habitantes	Zonas rurales en condiciones de marginación.	Dirigido a los agricultores con producción en tierras de temporal
Orientación		
Productiva	Asistencialista	Productiva

Fuente: Elaboración propia a partir de Villarespe Reyes, Verónica Ofelia, La solidaridad: Beneficencia y programas, pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México, pp. 39-42, Porrúa – IIE- UNAM, México, 2001.

En el ámbito internacional es bien vista la acción gubernamental e incluso el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyaron con préstamos al PIDER, mientras que en la evaluación de la situación algunos estudios enfocados en la pobreza de América Latina como el Proyecto Regional

para la superación de la pobreza (PNUD) indicaban que “ la pobreza por ingresos de los hogares había disminuido en el periodo 1970-1980 de 34% a 31.6% del total de hogares en México, mientras que la población en la línea de pobreza disminuyó del 13.3% al 12.6% en el mismo periodo” ²⁹. Lamentablemente la situación de la economía mexicana empeoró en toda la década de 1980 y más de la mitad de la siguiente, como consecuencia inmediata se continuaron deteriorando las condiciones de vida de su población.

Transición a los programas de combate a la pobreza y sus nexos con el desarrollo social.

El impacto de los cambios estructurales en la década de 1980 en México sin lugar a dudas trae consigo un deterioro de las condiciones de vida de la población que experimenta severas caídas en el salario real, elevado desempleo, concentración del ingreso e incremento de las condiciones de pobreza y pobreza extrema que incluso el gobierno mexicano y los organismos internacionales reconocen, es por ello que a partir del gobierno de Salinas de Gortari se implementan los programas con más presupuesto al combate de estos dos males que forman parte de la estrategia liberal en busca de mejorar el bienestar de la población mexicana, sin embargo, enfrentan limitaciones puesto que el gobierno mexicano estaba reduciendo su participación en la economía, desarticulando el sistema proteccionista arancelario y vendiendo empresas paraestatales, es decir, se

²⁹ Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, en Comercio Exterior; v. 42, No. 4, México, BNCE, abril, 1992, pp. 384.

proponía el combate a la pobreza pero se debilitaba a su vez la capacidad económica del Estado para afrontar tales problemas estructurales.

Si bien los programas de combate a la pobreza o marginación de las zonas rurales representan un avance en la pugna por mejorar las condiciones de bienestar, es importante distinguir que el gasto en desarrollo social tiene una dimensión más significativa y abarca estos programas sociales e incluso se combina con las funciones de desarrollo económico, por ejemplo, en los programas de empleo temporal o apoyo a inversiones de migrantes, generación de obras de infraestructura, innovación tecnológica, entre otros que corresponden a tales funciones como se verá en este capítulo, la estrategia actual no articula en sus principales programas los diferentes sectores de la economía donde podrían tener cabida algunas acciones de fomento económico ya que precisamente la tendencia de la apertura es liberalizar eliminando aranceles y subsidios que estuvieron generalizados en el sector agrícola y parcialmente en el industrial. Respecto al monto de recursos asignados al desarrollo social como a la población que recibe estos servicios es considerablemente mayor y de diversos ingresos, aunque existen problemas de regresividad en la redistribución de los ingresos públicos por esta vía ya que no necesariamente es la población más desfavorecida o con menores ingresos la que obtiene los servicios porque en la práctica son excluyentes, por ejemplo, debido al desarrollo regional desigual pues la mayoría de los servicios se encuentran en las ciudades y alejados de las pequeñas comunidades de 100 o menos habitantes y en general de la población

rural; pero aún son ofrecidos puesto que el Estado mexicano preserva todavía rasgos de una estructura constituida como Estado de bienestar desde los años cuarenta hasta la actualidad.

Un ejemplo de la existencia de la incidencia del Estado de bienestar antes y después de la apertura económica lo identificamos comparando su magnitud con el PIB, en el cuadro 3.2 podemos identificar la dimensión del gasto en desarrollo social como porcentaje del PIB, la cual no supera niveles de 9% en todo el periodo 1970-1989, teniendo su máximo en 1981 y 1982 de 8.7 y 8.6% respectivamente, comenzando a descender después de iniciada esa década, aunque la mínima participación está en 1970 con tan solo 4.4% del PIB.

Las peores crisis del periodo tienen un efecto rezagado para los siguientes ejercicios del gasto público e implican que el gobierno deje de gastar en desarrollo social ya que en 1983 disminuyó 34.1% el gasto para tales fines, otra caída fuerte es la de 1988 con una disminución de 7.6%. También se observa un decrecimiento paulatino de la participación de este gasto respecto al gasto neto ya que en la década de 1970 y hasta 1982 la proporción era de más del 20% teniendo un máximo en 1972 (29.1%), mientras que en el periodo 1983-1989 se revirtió la tendencia registrando un mínimo de 14.2% en 1987 y manteniéndose en 18.5% en 1989.

Cuadro 3.2

México: Gasto del sector Público Presupuestal 1970-1989 ^{1/}

Año	Gasto en millones de pesos de 2002*		% del PIB**		Desarrollo Social				Crecimiento real		
	Neto Total	Programable	Desarrollo Social	Neto Total	Programable	Desarrollo Social	Neto Total	Programable	Neto Total	Programable	Desarrollo Social
1970	358,503.4	302,866.4	89,521.3	17.5	14.8	4.4	25.0	29.6			
1971	380,369.9	326,824.6	103,520.9	17.7	15.2	4.8	27.2	31.7	6.1	7.9	15.6
1972	461,851.6	399,490.3	134,549.2	19.6	17.0	5.7	29.1	33.7	21.4	22.2	30.0
1973	568,192.5	488,949.0	147,359.1	22.1	19.0	5.7	25.9	30.1	23.0	22.4	9.5
1974	630,913.1	532,843.7	163,176.6	23.4	19.7	6.0	25.9	30.6	11.0	9.0	10.7
1975	796,783.6	687,528.0	191,019.5	27.7	23.9	6.6	24.0	27.8	26.3	29.0	17.1
1976	812,328.9	686,898.8	225,897.0	26.3	22.2	7.3	27.8	32.9	2.0	-0.1	18.3
1977	809,182.6	682,034.4	229,881.4	25.1	21.1	7.1	28.4	33.7	-0.4	-0.7	1.8
1978	903,662.9	763,153.1	249,570.2	26.1	22.0	7.2	27.6	32.7	11.7	11.9	8.6
1979	1,054,305.2	876,494.0	293,154.4	27.3	22.7	7.6	27.8	33.4	16.7	14.9	17.5
1980	1,277,029.9	1,048,269.0	325,471.3	29.9	24.6	7.6	25.5	31.0	21.1	19.6	11.0
1981	1,606,976.4	1,274,079.5	397,681.8	35.2	27.9	8.7	24.7	31.2	25.8	21.5	22.2
1982	1,898,863.7	1,175,230.9	397,626.8	41.0	25.4	8.6	20.9	33.8	18.2	-7.8	0.0
1983	1,597,537.3	935,086.3	262,064.7	38.7	22.6	6.3	16.4	28.0	-15.9	-20.4	-34.1
1984	1,531,185.6	950,550.3	262,764.7	37.2	23.1	6.4	17.2	27.6	-4.2	1.7	0.3
1985	1,495,114.3	892,093.6	277,648.1	35.3	21.1	6.6	18.6	31.1	-2.4	-6.1	5.7
1986	1,495,840.8	779,153.5	238,827.8	40.1	20.9	6.4	16.0	30.7	0.0	-12.7	-14.0
1987	1,650,657.9	766,563.5	234,442.4	41.5	19.3	5.9	14.2	30.6	10.3	-1.6	-1.8
1988	1,418,055.7	677,328.3	216,527.2	37.3	17.8	5.7	15.3	32.0	-14.1	-11.6	-7.6
1989	1,287,506.1	671,523.9	238,259.5	30.8	16.1	5.7	18.5	35.5	-9.2	-0.9	10.0

Fuente: "Gasto público y gasto social en México", Capítulo V, Cabrera Adame Carlos Javier, Antonio Miguel Rubén, pp. 244-245, Superación de la pobreza y universalización de la política social, Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier, Coords. FE, UNAM, México 2005, 258 págs.

Notas:

^{1/} Los datos de 1970 a 1989 fueron tomados del sexto informe de Carlos Salinas de Gortari

* Deflactados con el INPC de la 2da quincena de junio de 2002

** Se obtuvo de los precios corrientes

Estos dos programas en su estructura son diferentes pues el Pronasol se enfoca en la generación de obras de infraestructura partiendo de demandas sociales, y tiene una orientación específica a mejorar las condiciones de vida en las comunidades rurales; Progresá en cambio es un programa de transferencias monetarias condicionadas, como podemos identificar en el cuadro 3.3, el diseño

Cuadro 3.3

Diferencias en el diseño de los programas Pronasol y Progresá

Diferencias

Pronasol	Progresá
Diseño del programa	
Conceptualización multidimensional de la pobreza	Método de la línea de pobreza y otros factores multidimensionales para identificar población objetivo
Se toma en cuenta demandas sociales de infraestructura social básica.	Se seleccionan localidades de alta y muy alta marginación
Apoyo a la generación de infraestructura social básica en carreteras y caminos rurales, urbanización, fondos municipales de seguridad, agua potable, alcantarillado e infraestructura educativa y hospitalaria.	Se toman en cuenta factores como: Analfabetismo, Inasistencia a la escuela en niños y jóvenes de 6 a 14 años, Instrucción incompleta de adultos; viviendas con piso de tierra, sin agua, drenaje y energía eléctrica; promedio de ocupantes por cuarto, población ocupada en el sector primario.
	Se levantó un padrón de familias beneficiarias
Bienestar Social. Mejoramiento de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.	Apoyo para educación por medio de becas, apoyos en especie o dinero
Producción. Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas.	Apoyo a la salud a través de un paquete básico de salud que incluye pláticas y elementos preventivos de enfermedades
Desarrollo Regional. Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.	Apoyo de entre 250 y 750 pesos para alimentación que incluye complemento de micronutrientes para mujeres embarazadas y en lactancia

Fuente: Elaboración propia a partir de Tello, Carlos, Sobre la desigualdad en México, pp. 266-270, Warman, Arturo (compilador), La política social en México 1989-1994, pp. 393-399 y Alejandro Favela, Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma, Pablo Martínez, El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo, UAM Iztapalapa, 1ª Ed México, 2003, Plaza y Valdez, pp. 40-46.

está orientado a incentivar los niveles educativos, el grado de nutrición, cuidado de la salud y una alimentación adecuada a través de transferencias monetarias y en especie; estos programas ya representan una estrategia de combate a la pobreza focalizada y decidida en busca de atacar el problema ya diagnosticado a través de la combinación de acciones sociales y que también buscan impactar en lo económico pues en el entorno político fue importante concebir la acción del gobierno tras las consecuencias inmediatas de la apertura y el abandono de las políticas de subsidios focalizados y generalizados a ciertos productos industriales y agrícolas.

Respecto a las principales similitudes de acuerdo al cuadro 3.4, ambos programas consideran a las comunidades para elaborar un padrón que identifique la población objetivo o las obras a realizar, consideran en sus diseños importante la transparencia en el manejo de sus recursos como principal motor que coadyuva a legitimar su permanencia y aceptación social, la participación conjunta de los tres niveles de gobierno, e instrumentos de evaluación conforme avanzan las obras y objetivos de los programas. Sin embargo una carencia importante que comparten ambos programas es la frágil estructura de corresponsabilidad, pues es susceptible a tener poca participación ciudadana debido a la falta de información que provoca en el caso de Pronasol obras inconclusas y poca información de los ciudadanos sobre la mecánica de participación social del programa, mientras que en Progresá las familias en ocasiones no se enteraban porque motivos habían dejado de percibir los apoyos del programa.

Cuadro 3. 4

Similitudes de los programas Pronasol y Progresá

Manejo de recursos y gestión del programa.	Transferencias entregadas directamente a las madres de familia
Recursos provenientes de los 3 niveles de gobierno (federal, Estatal y municipal).	Descentralización de los recursos del ramo XXVI
Contraloría social ejercida por vocales de control y vigilancia para evitar prácticas de corrupción.	La SEDESOL a través de la Coordinación Nacional del Progresá, formula, coordina y evalúa la ejecución del programa.
Recursos ejercidos a través del ramo XXVI del presupuesto de la Administración Pública Federal.	Recursos ejercidos a través del Ramo XXV "Aportaciones a la educación básica en los estados y para los servicios educativos del D.F"; Ramo XXVII, "Participaciones a las entidades federativas y a los municipios" y el Ramo XXXIII, "Aportaciones federales para entidades federativas y municipios"
Aprobación de recursos a favor de la dependencia ejecutora.	Gobiernos estatales proporcionan los servicios de educación básica y atención a la salud
Participación conjunta de otras secretarías e instituciones; SEDESOL, SEP, SSA, IMSS.	SEDESOL, SEP, SSA, IMSS y gobiernos estatales participan en la operación del programa.
Comités de solidaridad elegidos en asambleas públicas	Asambleas públicas para elegir a familias receptoras de apoyos
Corresponsabilidad	
Beneficiarios aportan mano de obra y materiales	Apoyo alimentario condicionado a la asistencia regular a la escuela y unidades de salud

Fuente: Elaboración propia a partir de Tello, Carlos, Sobre la desigualdad en México, pp 266-270, Warman Arturo (compilador), La política social en México 1989-1994, pp. 393-399 y Alejandro Favela, Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma, Pablo Martínez, El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo, UAM Iztapalapa, 1ª Ed México, 2003, Plaza y Valdez, pp. 40-46.

Ventajas y desventajas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Este programa constituye el esfuerzo más avanzado del gobierno del cambio para combatir la pobreza, da continuidad al programa Progresá respecto a la formación

de capital humano y la focalización del combate a la pobreza extrema en las zonas rurales, la principal diferencia es que se amplían las líneas de acción para gestar un programa con más presupuesto que permite establecer nuevos objetivos como el combate a la pobreza extrema en las zonas urbanas y un mayor alcance de cobertura en educación, salud y alimentación. De acuerdo a la información presentada en el cuadro 3.5 observo una integración de los componentes que permite a mediano plazo combatir las condiciones de pobreza de una familia tomando en cuenta estos factores multidimensionales, sin embargo las dos principales desventajas que encuentro son que la vía principal de los apoyos son las transferencias monetarias y requieren una estabilidad de precios tal que la inflación sea inexistente, lo cual resulta muy difícil para el componente alimentario de la canasta básica pues son los productos alimenticios básicos como carne, huevo, tortillas, verduras como el jitomate e incluso las frutas, algunos de los alimentos que tienden a variar sus precios constantemente. Por otra parte, es necesario un entorno preexistente que incluya condiciones de infraestructura social para otorgar los beneficios del programa, lo cual deja fuera del mismo a las comunidades más pobres del país, como identifico en el cuadro 3.6 se muestran estas desventajas del proceso de selección. Cabe señalar que Oportunidades es un programa bien focalizado que permite apoyar a las familias con niños y a las madres desde el periodo de gestación de los niños que no cuentan con recursos suficientes para otorgar un nivel mínimo de alimentación y nutrición a sus hijos, pero una acción más contundente es el implementar control natal al menos hasta que haya mejores niveles de crecimiento económico en el país. Una ventaja

adicional del programa es que establece un sistema de monitoreo y seguimiento aprovechando el avance de la tecnología informática y en específico, se puede encontrar información en internet acerca del padrón de beneficiarios, el contenido del programa, los beneficiarios, información georeferenciada y esto genera que la

Cuadro 3.5

Ventajas y desventajas de la estructura del programa Oportunidades

Ventajas	Desventajas
Solo las mujeres son receptoras de las transferencias.	Se efectúan a través de instituciones liquidadoras (Telecom, Bansefi, Bancomer, Cajas de Ahorro).
Modelo de atención evita prácticas clientelares y partidistas en tiempos de elecciones a través de Mesas de Atención y Servicio (MAS) y los Centros de Atención y Registro (CAR).	Poca participación ciudadana.
Propicia la formación de capital humano.	Desvinculación de los mercados de trabajo.
Por tipo de componente	
Ventajas	Desventajas
Componente Educación	
Becas a la educación media superior (a partir de 2003).	Monto bajo de las transferencias.
Becas con corresponsabilidad requieren asistencia de 85% a nivel primaria.	Dificultad para medir la calidad de la educación
Componente salud	
Apoyo alimentario condicionado a la asistencia a centros de salud.	Inasistencia causa baja del programa.
Entrega gratuita del paquete esencial de servicios de salud.	
Fomento del auto cuidado en salud.	
Promoción de una mejor nutrición.	
Reforzamiento de la oferta de servicios de salud.	
Prevención, control y manejo de enfermedades.	
Componente Nutrición	

Fomentar nutrición adecuada desde la gestación de los niños.	Se entrega vía transferencia monetaria.
Entrega de complementos alimenticios a niños menores de 5 años.	
Componente patrimonial (a partir de 2003)	
Transferencia monetaria diferida a beneficiarios que continúen con el nivel medio superior.	Requiere concluir este nivel antes de los 22 años
Solo se puede emplear para continuar con el nivel superior, financiar proyectos productivos, mejoras patrimoniales, compra de seguro de salud o fondo de ahorro a retirar dos años después.	Resulta insuficiente para cubrir los gastos en educación superior
Componente adultos mayores	
Transferencia monetaria bimestral a los adultos mayores de 70 años.	Dificultad de entrega en comunidades rurales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cohen Ernesto, Franco Rolando, Villatoro Pablo. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana pp. 87-132. México, SEDESOL 2006. 432 págs.; y Soto Romero José Mario Coord. Meta de evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL, Universidad Autónoma de Chiapas, México 2012, 158 págs.

población conozca y tenga mayor información del alcance del programa, fomenta la participación ciudadana y la corresponsabilidad de las familias beneficiadas.

En cuanto al componente educación es necesario integrar acciones enfocadas a la producción en las zonas de operación del programa puesto que los beneficiarios en algún momento estarán en condiciones de laborar y es preciso insertarlos a la actividad económica dentro del país, puesto que la tendencia actual de la población rural es a emigrar a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida, lo cual implica dotar de capital humano otras economías con esfuerzos de la sociedad mexicana a través del gasto público.

Cuadro 3.6.
Ventajas y desventajas del proceso de selección de beneficiarios, monitoreo y seguimiento del programa Oportunidades

Proceso de selección	
Ventajas	Desventajas
Incluye población en situación de pobreza alimentaria y de capacidades.	No considera población con pobreza patrimonial
Familias con hijos de 8 a 18 años matriculados en primaria y secundaria.	No considera población adulta analfabeta
Incluye familias con niños lactantes de 4 a 24 meses de edad, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y familias con niños de 2 a 5 años que presentan desnutrición.	
Da preferencia a localidades en situación de pobreza extrema.	Existen zonas urbanas con pobreza extrema
Se comprueba si los servicios locales de salud y educación tienen capacidad de atención suficiente para el funcionamiento del programa	
Es requisito el compromiso formal de las autoridades para generar la infraestructura necesaria.	Se posterga la entrada al programa en localidades que no cuentan con la oferta de servicios e infraestructura requerida
Técnica de análisis discriminante con variables como: Tamaño del hogar, edad, etnicidad, alfabetismo, escolaridad, participación laboral, entre otros.	
Esquema diferenciado de apoyos (EDA) a partir de 2003 para familias beneficiarias que superan el umbral de pobreza alimentaria; no es superior a 4 y 6 años en zonas urbanas y rurales respectivamente.	
Monitoreo y seguimiento	
Ventajas	Desventajas
Puntos centinela recogen datos mediante encuestas, células de información y supervisión a unidades médicas.	Solo recoge la percepción de los beneficiarios o quienes forman parte del programa.
Análisis de bajas del padrón de beneficiarios	Errores de operación, inclusión y duplicaciones, falta de información a familias beneficiarias.
Sistema de información georeferenciada que genera información de puntos de pago, centros	

de atención y registro, entre otros. Evaluación de las reglas de operación por entidades externas que permiten mejorar el funcionamiento atacando las debilidades o fallos detectados.	Se incurre en gastos adicionales
Permite identificar si se cumplieron o no las metas establecidas	No existe seguimiento a beneficiarios después de concluir sus estudios de nivel básico o medio superior.
Genera innovaciones al programa	

Fuente: Elaboración propia a partir de Cohen Ernesto, Franco Rolando, Villatoro Pablo. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana pp. 87-132. México, SEDESOL 2006. 432 págs.; y Soto Romero José Mario Coord. Meta de evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL, Universidad Autónoma de Chiapas, México 2012, 158 págs.

Gasto en programas sociales y su incidencia en el desarrollo social

Como hemos visto durante este capítulo la política social ha combinado las acciones y programas de subsidio con corresponsabilidad con las de bienestar económico focalizadas en el esfuerzo por tratar de reducir las condiciones de atraso y pobreza de la población mexicana en el ámbito rural y urbano que parecieran perpetuarse en cuanto transcurren los años a pesar de los esfuerzos dedicados a resarcir esta situación. Dentro del gasto en programas sociales para los últimos años resulta necesario precisar algunas diferencias importantes, en primer lugar, la definición de gasto social incluye actividades clasificadas en las funciones económicas y principalmente de desarrollo social ya que se complementan en busca de mejorar el bienestar de la población, en segundo lugar, el gasto en superación de la pobreza también comprende programas que utilizan recursos de ambas funciones, participan ya sea de manera conjunta o separada en cuanto a la ejecución de su presupuesto destinado a programas y

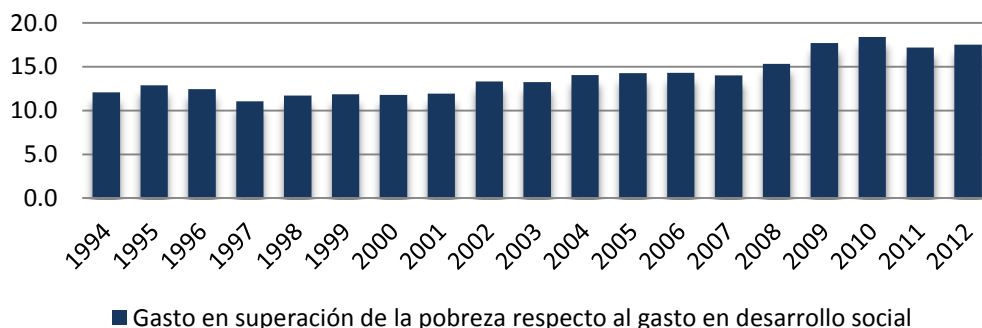
acciones de esta índole, aunque por el problema que se atiende predominan programas insertos en la clasificación funcional de desarrollo social, en tercer lugar, el gasto en desarrollo social se ha separado de lo económico y se concentra en programas, actividades y proyectos en beneficio de la población para lograr mayores niveles de bienestar, en la definición normativa se incluyen las funciones y subfunciones como son, la prestación de servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental definidas en el capítulo 2, por tanto, es mucho más amplio en cuanto al monto de recursos ejercidos y las actividades que comprende a nivel nacional respecto al gasto en programas sociales, incluye parte del gasto social que no está inserta en la clasificación económica como el programa Oportunidades y el seguro popular, lo cual implica que al comparar este gasto con el gasto social, en este último se incluyen, de acuerdo a la clasificación presentada por el Coneval en su informe de evaluación de la política de desarrollo social en México para 2012 un total de 56 programas que forman parte de las funciones de desarrollo económico en la clasificación funcional del gasto o combinan recursos de ambas clasificaciones como el Programa de Empleo Temporal y 3X1 para migrantes.

Para identificar la proporción de las acciones y programas en superación de la pobreza recorro a la gráfica 3.1 a) en la cual observo una tendencia creciente del monto de recursos asignados a partir del año 2002 en el que los programas en los que se gasta más comienzan a operar y continúan en ascenso los gastos durante

el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa en donde se da forma a Oportunidades y el seguro popular como los programas con mayor cobertura a diversos sectores de la población.

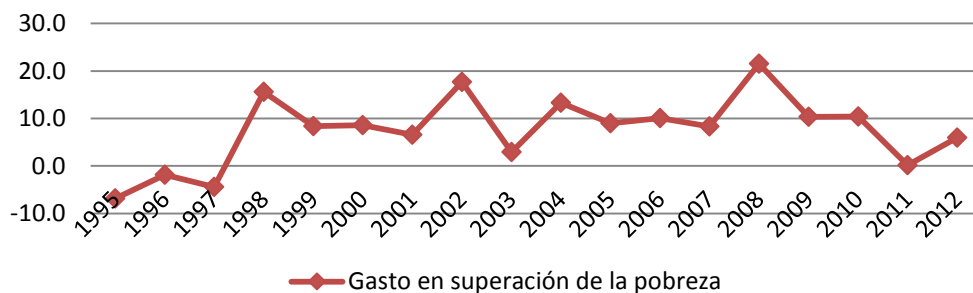
Gráfica 3.1 a)

México: Gasto en superación de la pobreza como porcentaje del gasto en desarrollo social 1994-2012.



b)

México: Variación real del gasto en superación de la pobreza 1995-2012.



Fuente: Elaborado a partir del Cuadro 4.1

Comparando la tendencia del gasto en desarrollo social con este gasto focalizado se tiene un mínimo de 11.1% en 1997 y un máximo de 18.4 en 2010, de acuerdo al inciso a) de la misma gráfica; en el inciso b) identifiqué la variación real del mismo con una lenta recuperación después de la crisis de 1995 hasta 1998 que comienza

a crecer al 15.6 %, en los posteriores años el ritmo de crecimiento es menor y en 2002 crece 17.7% manteniéndose creciendo constantemente aunque a menores ritmos hasta 2008 donde se dispara y alcanza su máximo crecimiento de 21.5%, de 2009 a 2011 se contrae este gasto al 0.1%, es decir, permaneció con ligero crecimiento en los tres años posteriores a la crisis inmobiliaria recuperándose lentamente en 2012.

En el cuadro 3.7 presento un listado de las principales acciones y programas a nivel federal que se encuentran en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2012, en el cual retomo la clasificación que realiza el Coneval de acuerdo a la dimensión de análisis que se atiende y su correspondiente presupuesto en el cual es todavía más evidente la concentración del gasto en algunos programas y acciones del sector salud y educativo nacional, mientras las acciones y programas que inciden en el bienestar económico si bien están presentes y se conjuntan acciones, también es notorio que el presupuesto asignado es mucho menor dada la tendencia actual a liberalizar los mercados e intervenir cada vez menos en las actividades económicas.

Con la aproximación del cuadro referido se puede identificar que en su conjunto las dependencias e instituciones en que recae la ejecución del gasto en materia de desarrollo social y bienestar económico tenía disponible 24.39% del gasto aprobado a la función de desarrollo social durante 2012 para destinarlo a programas y acciones sociales, respecto a los que corresponden las funciones de desarrollo social se dispuso de 21.62%, lo cual indica que se ha venido asignando

esa parte del presupuesto a los programas y acciones sociales del cuadro 3.7, teniendo ligeros cambios por la desaparición, reaparición e incorporación de nuevos programas. Por otra parte se reconfirma la concentración del gasto en los programas antes señalados siendo la atención curativa eficiente del IMSS con 19.63% del total del presupuesto asignado a programas y acciones sociales la actividad que requiere el mayor monto de recursos por la creciente demanda de estos servicios al instituto, el segundo lugar corresponde al seguro popular con 9.2% y en tercer lugar se encuentra el programa de desarrollo humano Oportunidades con 9.05% agregando sus tres vertientes de educación, salud y alimentación.

Respecto a la educación se describe el gasto asignado a 88 programas del orden federal correspondientes al ejercicio fiscal de 2012, correspondientes a todos los niveles educativos que fortalecen aquellas áreas de oportunidad susceptibles a mejorar en busca de incrementar la calidad de la educación y atraer mayores porcentajes de la población en edad escolar al sistema de educación pública en todo el país.

Saber que tan progresivo o regresivo es el gasto en estos programas y acciones sociales resulta ser una investigación más compleja de lo que se piensa debido a que son beneficiarios amplios sectores de la población con diversos estratos socioeconómicos donde las encuestas de ingreso y gasto de los hogares no son suficientes pues es posible que haya sectores amplios de la población que

perciben menos de un salario mínimo o carecen de fuentes de empleo estables y estas transferencias y subsidios resultan significativas en el corto y mediano plazo para lograr la subsistencia, no sucede así en el largo plazo pues, por ejemplo, en el caso de las transferencias monetarias existe evidencia de que el impacto redistributivo es poco significativo aunque si incide en la pobreza extrema³⁰.

Durante el presente análisis es claro que el gobierno de México ha realizado acciones concretas en busca de mejorar el entorno económico y se ha sesgado hacia lo social, entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 referentes a la estrategia integral de política pública se reconoce que “la transformación social requiere una transformación económica profunda. En efecto, solo el crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado harán posible la provisión adecuada de programas sociales de desarrollo humano”³¹. Esta estrategia se inserta en el eje 2 Economía competitiva y generadora de empleos y en temas como empleo, el sistema nacional de pensiones y la vivienda; todo ello respecto a lo económico, mientras que en lo social se inserta el eje 3 Igualdad de oportunidades que abarca la superación de la pobreza, salud, transformación educativa, grupos prioritarios, cultura entre otros; el eje 4 se refiere a la sustentabilidad ambiental en temas como el agua, protección del medio ambiente,

³⁰ Lustig Nora, El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad, pp. 316, en “Los grandes problemas de México, IX, Crecimiento económico y equidad, Lustig Nora, Coord.1ª Ed. México 2010, El Colegio de México, 324 págs.

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, pp. 27, México 2007, 324 págs.

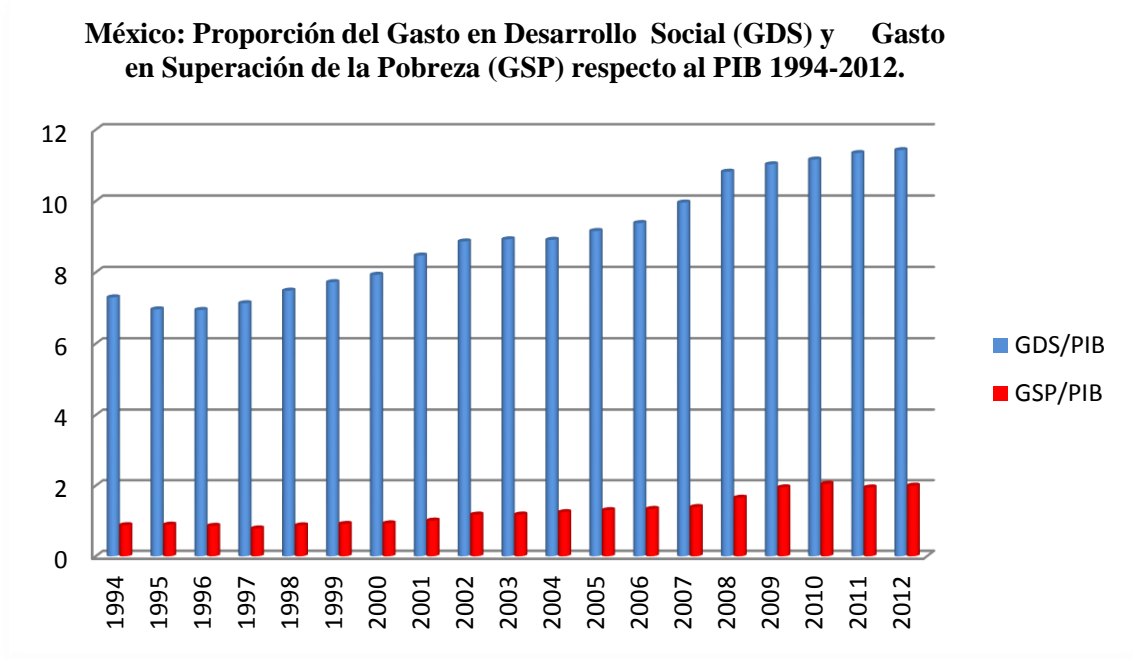
investigación científica ambiental con compromiso social, educación y cultura ambiental, la base se consolida a través del eje 1 que es el Estado de derecho y seguridad para proporcionar certidumbre al entorno social y poder realizar las acciones previstas para conseguir los objetivos planteados.

Para finalizar el capítulo, a partir de la gráfica 3.2 comparo la dimensión de este gasto en superación de la pobreza con el PIB, en el periodo 1994-2012 observando que es realmente bajo, ya que por ejemplo, hasta antes del año 2001, significaba 0.93% del PIB, supera el 1% en ese año y continúa creciendo ligeramente, a partir de 2008 llega al 1.65%, alcanza un máximo de 2.05% en 2010 y baja al 2% en 2012, lo cual refleja una necesidad de fortalecer ese gasto debido a la magnitud de la pobreza persistente en el país antes y después de la apertura económica.

A diferencia del gasto focalizado en superación de la pobreza, observando la misma gráfica es claro que el gasto en desarrollo social tiene una significancia mayor y se promueve dirigir cada vez mayor proporción del presupuesto del gobierno federal a estas actividades por parte de sus dirigentes, por lo cual es necesario hacer una revisión de los resultados obtenidos en la ejecución de este gasto a partir de la clasificación funcional debido a que nos permite obtener información específica de cada función y ubicar donde se insertan algunos de los programas y acciones descritos anteriormente, y tener una idea más amplia de

como contribuye el estado a través de las políticas públicas en la mejora del bienestar de la población mexicana.

Gráfica 3.2



Fuente: Elaborado a partir del cuadro 4.1

Capítulo IV. Análisis y evaluación del gasto en desarrollo social

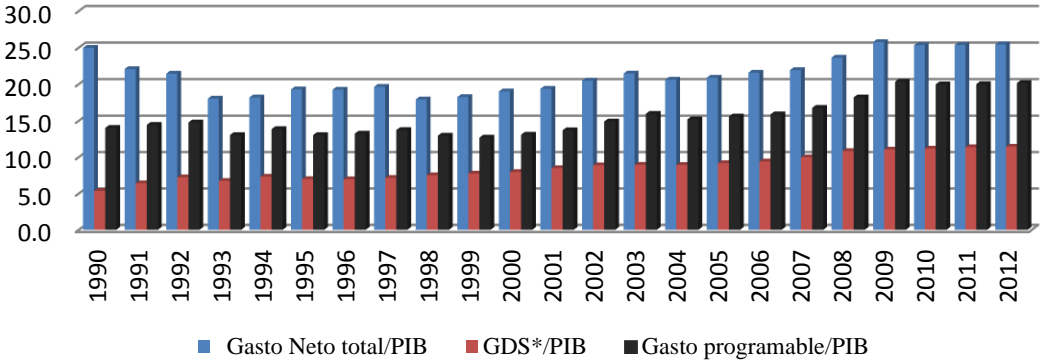
Evolución del gasto público y gasto en desarrollo social en México 1990-2012.

El Gasto Neto Total (GNT) experimentó una tendencia descendente en el periodo 1990-1992 al pasar de 25 al 21.4% del PIB; y a partir de 1993 oscila en niveles menores al 25% del PIB, como se observa en el cuadro 4.1, fue hasta el periodo 2009-2012 que recuperó los niveles del 25% que tenía en 1990 y mantiene esa tendencia, sin embargo, existen ciertas herencias que representan una limitante de uso de recursos públicos, su efecto inmediato es que disminuyen la proporción real del gasto que pudiera utilizarse para uso productivo o en desarrollo social, como el costo financiero de la deuda interna y externa que se paga en intereses comisiones y gastos, (conceptos comprendidos dentro del gasto no programable), o el gasto corriente, que al incrementar su participación respecto al gasto total disminuyen la proporción del gasto programable en inversiones físicas o programas sociales, causando también una disminución del efecto que debiera tener la ejecución del gasto público para lograr los objetivos de política económica y social que promueven los gobernantes en turno; como en la teoría keynesiana la importancia de asignar el gasto público a las actividades económicas y en

específico a la formación de capital, es el motor principal para salir de una fase de crisis e incluso de depresión de las economías cerradas y también en economías mixtas aunque con menores efectos de acuerdo a la teoría nekeynesiana; es necesario evaluar la pertinencia de asignar recursos al desarrollo social por encima del impulso a las actividades productivas ya que en el largo plazo serán más notorios los efectos de elegir tal alternativa en lugar de intervenir en los mercados para proteger al menos los sectores estratégicos como el campo, telecomunicaciones, transportes, energéticos, entre otros.

Gráfica 4.1

México: Proporción del Gasto Neto total, programable y en Desarrollo Social respecto al PIB 1990-2012.



Fuente: Cuadro 4.2

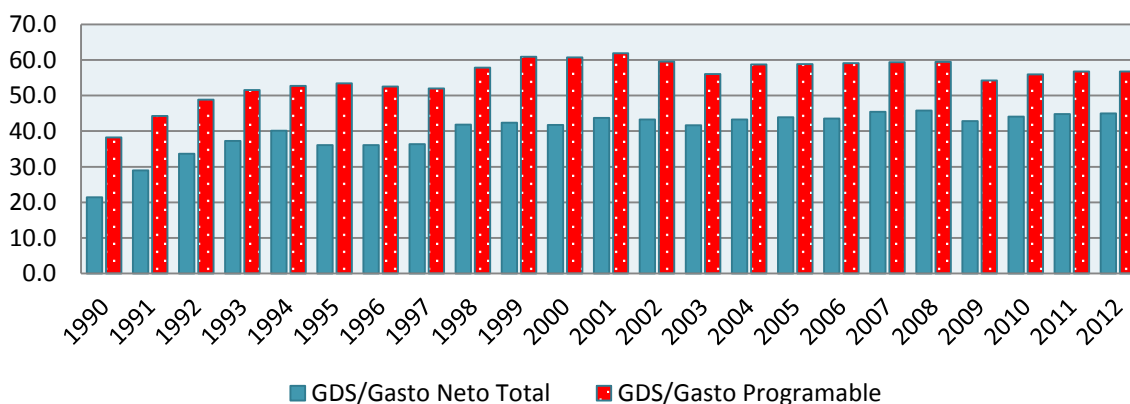
Respecto al gasto programable que es la capacidad real que tiene el Estado para intervenir en los mercados, el alcance que han tenido las actividades de desarrollo social ha experimentado una tendencia de crecimiento en todo el periodo de estudio pasando de niveles del 5.4% del PIB en 1990, manteniéndose en esos

niveles a pesar de la severa crisis de 1994-1995, llegando a niveles del 10% en 2007 y obteniendo su máxima proporción de 11.4% en 2012. En la gráfica 4.1 identifico que es parecida a la tendencia del gasto público programable, que si bien este último permaneció en niveles inferiores al 15% del PIB durante el periodo 1990-2002, a partir de 2003 lo supera para representar 20% del PIB en promedio en el periodo 2009- 2012.

La incidencia real en la orientación del gasto se puede observar en la gráfica 4.2, donde es posible destinar una proporción de más del 40% del gasto público programable a las funciones de desarrollo social a partir de 1991, oscilar en niveles del 50% en el periodo 1993-1997, alcanzar la máxima proporción del 60% en el periodo 1999-2001, y fluctuar entre el 56 y 59% durante el periodo 2002-2012.

Gráfica 4.2

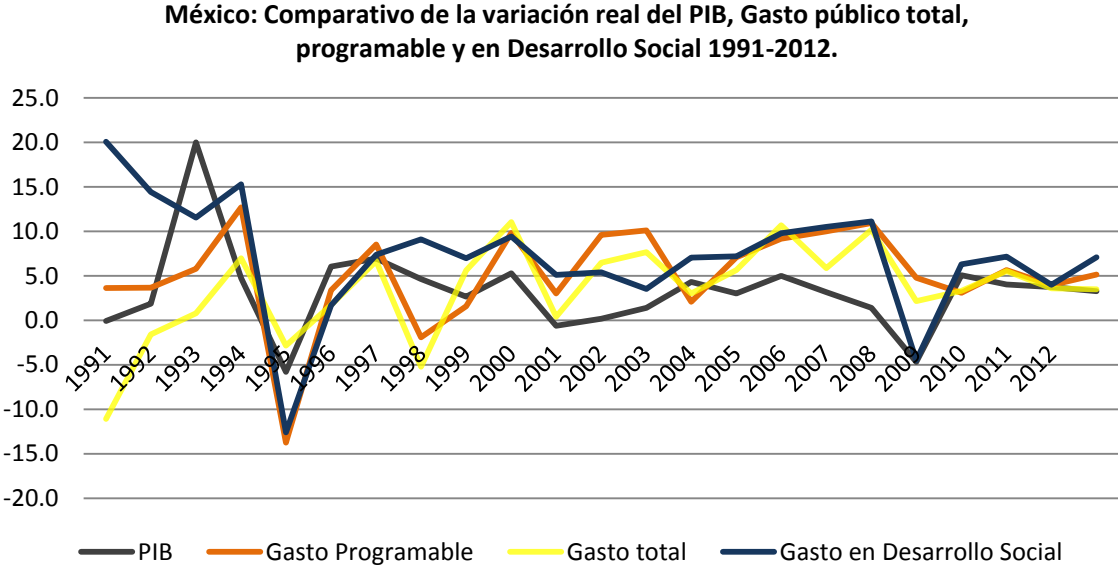
México: Proporción del Gasto en Desarrollo Social (GDS) en el Gasto Neto Total y programable 1990-2012 .



Fuente: Cuadro 4.2

La participación porcentual del gasto en desarrollo social respecto al gasto neto total comienza a superar los niveles del 30% a partir de 1992, en 1994 llega a niveles del 40.2% del GNT, y es a partir de 1998 que mantiene niveles del 41.8 y un máximo de 45.8% respecto al GNT en 2008 para descender ligeramente al 44.9 en 2012; dada esta situación en el periodo de estudio se torna importante analizar para que se están utilizando los recursos en las funciones de desarrollo social puesto que representan la mayor proporción del gasto en estos 23 años.

Gráfica 4.3 a)



Fuente: Cuadro 4.3

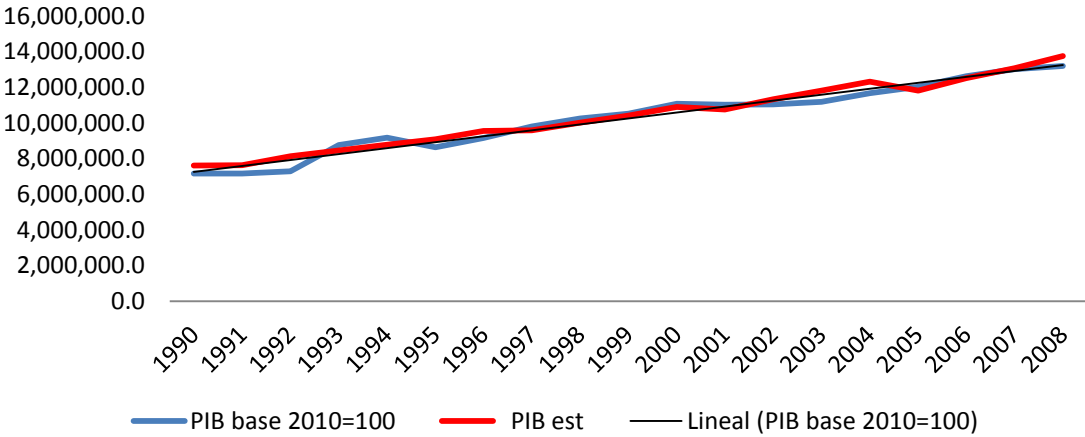
Cabe reiterar que otra limitante adicional a esta merma del gasto neto total y quizá la más importante es la dinámica de la economía real puesto que la principal vía de obtención de ingresos públicos son los impuestos directos e indirectos que dependen del nivel de actividad económica, por otra parte son significativos los ingresos petroleros que dependen del mercado externo y las fluctuaciones de la

demanda internacional del hidrocarburo. A partir de la gráfica 4.3 a) se puede identificar un crecimiento si bien moderado, refleja una tendencia favorable para el periodo 1990-2008, el análisis de medias móviles lo confirma y debido a estas circunstancias favorables en el mediano plazo se ha podido incrementar constantemente también el gasto público federal, sin embargo, cabe aclarar algunas características particulares, en la gráfica 4.3 b) identifiqué una correlación con tan solo comparar las variaciones reales del PIB con el gasto programable y el correspondiente a desarrollo social donde observo rezago en el crecimiento del gasto en los periodos de crecimiento del PIB ya que al año siguiente hay un crecimiento en los niveles de gasto; dependiendo de la magnitud de la crisis, el gasto por estos dos conceptos cae inmediatamente en crisis severas como la de 1994- 1995, en 2000-2001 cae moderadamente el gasto total, para 2008-2009 lo hace rápidamente el gasto en desarrollo social y moderadamente el gasto total. Debido a que el crecimiento del PIB no es acelerado e incluso es menor a niveles del 5% en el periodo 1998-2012, las variaciones y el mayor crecimiento del gasto total ejercido respecto al PIB en el periodo 1998-2008 se explica por otras vías como el endeudamiento interno y externo y las pérdidas o rendimientos obtenidos en el mercado financiero, aunque la deuda en los últimos tres años ha dejado de ser una vía de amplio financiamiento del gobierno federal debido a que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) promulgada en 2006 restringió a un máximo de 0.5% del PIB la contracción de deuda y cuyo texto se cumplió cabalmente hasta finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. En síntesis, el gasto en cualquiera de los conceptos descritos no es

contra cíclico, más bien observa una trayectoria procíclica en el mediano plazo, lo cual implica cierta ausencia de políticas públicas que canalicen el ahorro público a combatir los efectos de las crisis ocurridas como lo haría una política económica contracíclica.

Gráfica 4.3 b)

**Medias móviles del PIB en México 1990-2008
En millones de pesos de 2010**



Fuente: Cuadro 4.3

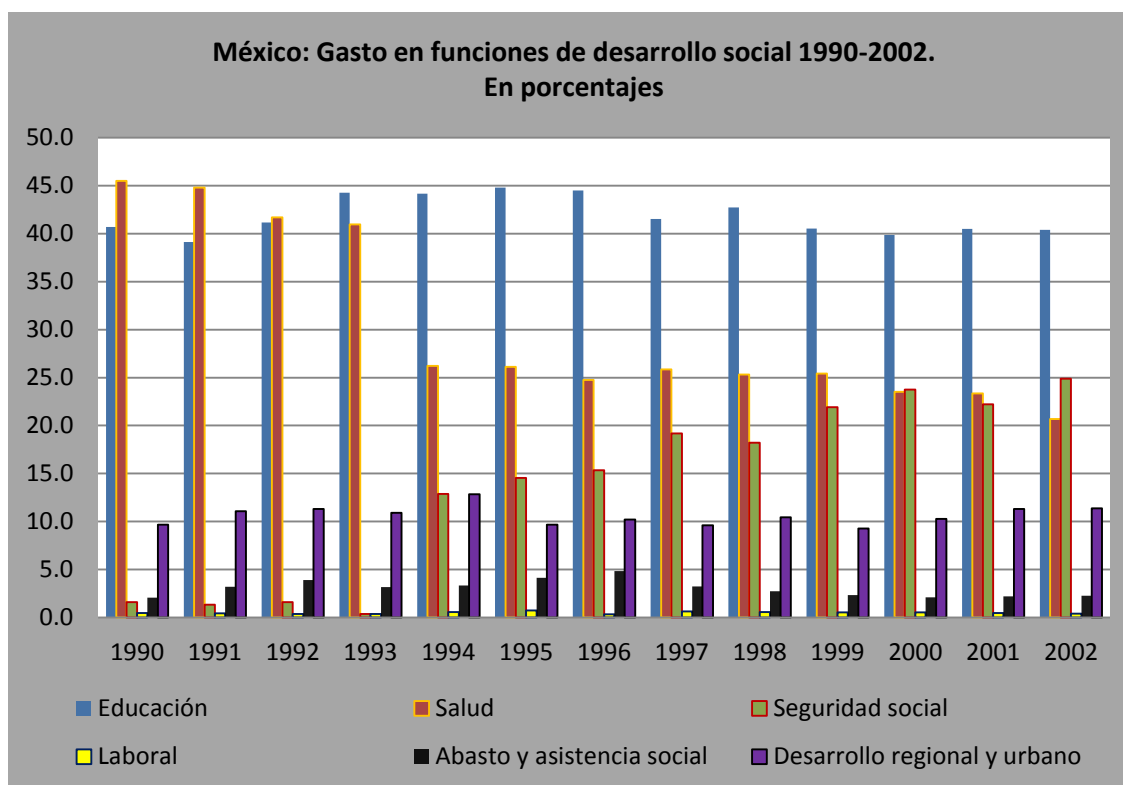
Nota: Los datos de 1990-1992 tienen mayores variaciones en el PIB al utilizarse la metodología de series que ya no se actualizan del INEGI.

Gasto en desarrollo social y su estructura por grupo funcional: 1990-2002.

Para este periodo el gasto en desarrollo social creció del 21.4% en 1990 a 43.3% del Gasto Neto Total en el año 2002, siendo el 2001 año en el cual se alcanzó el máximo de recursos asignados con 43.7% de acuerdo al cuadro 4.2, además se observa una disminución del gasto no programable al pasar de 43.9% al 27.3% en el mismo periodo.

En la gráfica 4.4 observo que el gasto en educación se mantuvo en niveles mayores al 40% en promedio y sustituyó en 1993 al gasto en salud como el concepto en el cual se asignaban más recursos en cuanto a las funciones de desarrollo social, además de que a partir de ese año comienza una caída del gasto en salud que representaba niveles mayores del 40% del gasto en desarrollo social a niveles del 26% en 1993-1995, cuya proporción siguió manteniéndose hasta el año 2000 que cayó a niveles del 23.5%, esta tendencia decreciente se acentuó todavía más al 20.5% en 2002. Por otra parte las funciones de asistencia social experimentaron una tendencia creciente ya que representaban el 0.4% de estas funciones en 1993, a partir de 1994 se incrementaron a 12.9% para alcanzar el 24.9% en 2002.

Gráfica 4.4

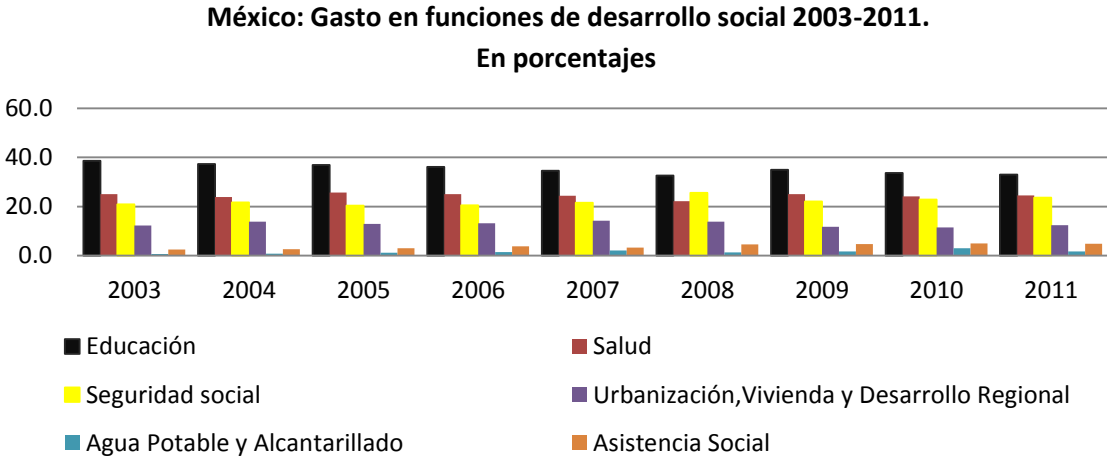


Fuente: Elaboración a partir del Cuadro 4.4 y 4.5.

Análisis del gasto en desarrollo social, tendencias y contribución al bienestar de la población

A partir de 2003 la administración de Vicente Fox realizó cambios en algunos conceptos para la presentación de la información en la clasificación funcional del gasto, como se muestra en la gráfica 4.5 ya no se toma en cuenta el concepto laboral, las funciones de educación, representaron el principal concepto en el cual se canalizaron 38.7% de los recursos en 2003 y descendieron a 32.9% en 2011; respecto a la salud pasaron del 25.1% a inicio del periodo y terminaron representando 24.5% en 2011; seguridad social tuvo una participación del 20.9% al inicio del periodo para terminar en 23.6%. En general permanecieron sin grandes cambios, como antes, siendo las más importantes en cuanto a la asignación de recursos, las demás funciones no fueron tan significativas, a excepción de la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional que osciló entre el 11 y 13.9% del gasto asignado.

Gráfica 4.5



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 4.7.

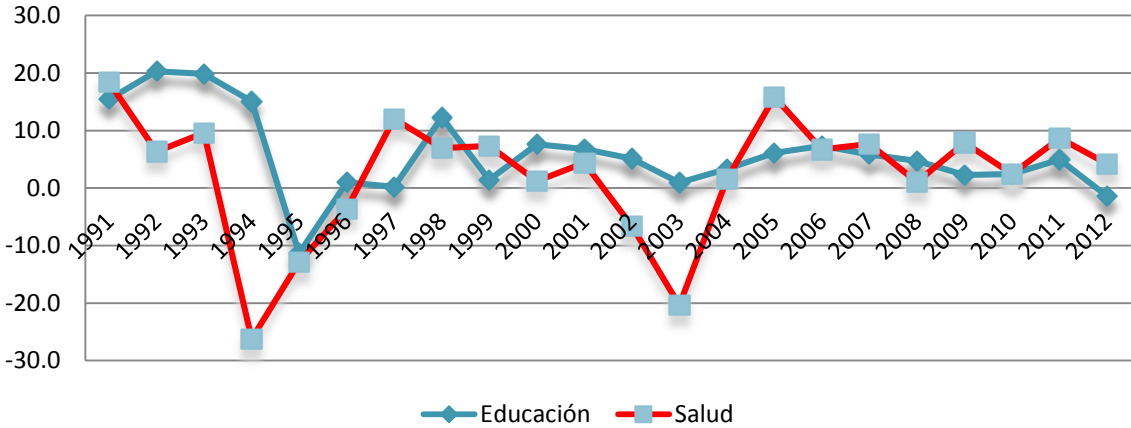
Respecto a la evolución de estos conceptos en un periodo más amplio se pueden identificar cambios que no corresponden a la tendencia que debieran estar observando algunas funciones, como es el caso de la educación, la cual ha tenido incrementos constantes en el número de alumnos que atiende pues su proporción del gasto en desarrollo social ha pasado de niveles de 45% en 1995 al 31.6% en 2012. El gasto en salud representaba la mayor proporción del gasto en desarrollo social en 1990-1992, desde 1993-1994 pasó de 41% a 26% y a partir de esa fecha permaneció en los mismos niveles de participación afectando a los sectores más desprotegidos de la sociedad que por lo general son adultos mayores de 60 años, niños, adolescentes y personas que cuentan con empleos informales; este cambio en parte se explica por el ascenso del gasto en seguridad social que se experimenta a partir del mismo año de 1993 y hasta el 2012, pues la creciente necesidad del Estado de lograr ampliar la base tributaria lo obliga a incorporar a muchos trabajadores a la seguridad social y por tanto destinar más recursos a promover la formalización de empleos en las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para ubicar este gasto en su justa dimensión, en el cuadro 4.9 del anexo estadístico existe una muestra de que en realidad los niveles de gasto en estas funciones son bajos, a pesar de experimentar una tendencia creciente no han sido suficientes para mejorar los niveles de bienestar de la población mexicana ya que en promedio han representado en su conjunto 8.5% del PIB en todo el periodo, siendo los promedios correspondientes a las funciones de educación 3.3%, salud

2.3%, seguridad social 1.6% y otros 1.4%. Otra característica que identifiqué, además de que el gasto total es procíclico, el ejercido en las funciones más importantes tiene un comportamiento similar pues se contrae drásticamente en los periodos de crisis, por ejemplo, en la gráfica 4.6 hay una contracción seria del gasto en salud, derivada de la crisis interna de 1994-1995, que se repite aunque con cierto rezago en el periodo 2001-2004, y con menores proporciones en el periodo 2008-2009. El gasto en educación también observa un comportamiento parecido en las variaciones reales pues en periodos de crisis se contrae e incluso prolongadamente en la crisis de 2008-2009.

Gráfica 4.6

México: Variación real del gasto en educación y salud 1991-2012. En porcentajes.



Fuente: Elaboración a partir de los cuadros 4.4, 4.6 y 4.8.

Los alcances particulares de esta orientación del gasto son importantes desde el punto de vista de la estrategia del gobierno ante las necesidades de la población, pues así es como se justifica la variación en la asignación de recursos que cada

año se presenta al Congreso de la Unión y queda plasmada en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. En los últimos 12 años los principales usos del gasto para las funciones de estudio responden a la necesidad de adecuar la infraestructura existente a los cambios demográficos, socioeconómicos, epidemiológicos etc., que contribuyen directa e indirectamente al bienestar de la población, en suma, las nuevas demandas sociales a las que se debe hacer frente para contrarrestar los efectos de la apertura económica y la estructura económica de México. Las acciones que describo a continuación por cada concepto son el efecto de la asignación de recursos desagregada en cada función presentados en clasificación funcional del gasto, desde 2001 publicados cada año en el informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La importancia de estos informes es precisamente el cambio que se pretendió con la inserción de la información en clasificación funcional que tiene un doble objetivo, en primer lugar, su utilidad recae en los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas que cuentan con información específica y objetiva mostrando la evolución en la asignación de recursos en este caso, referentes al desarrollo social y por tanto puede servir de apoyo para elegir mejor y concretar la eficiencia en el uso de recursos públicos; en segundo lugar, se busca transparentar el uso de los recursos públicos debido a su carácter público y así respaldar la ejecución del gasto de cara a la sociedad mexicana y el resto del mundo ya que se puede identificar para que se están asignando los recursos públicos específicamente por función y subfunción y evaluar si se están logrando los resultados esperados, sugerir mejoras, cambios o

innovaciones y conservar lo que está obteniendo los resultados esperados a través del sistema político, asociaciones civiles y otras organizaciones de acuerdo a lo que sea considerado necesario para mejorar el bienestar social.

Salud

Desde la perspectiva académica se infiere cierto avance en las políticas públicas referentes a la salud y como el desarrollo científico ha avanzado en esta área, aunque se reconoce que la toma de decisiones se enfrenta a los retos del presente en lo referente a la salud ya que “si bien la medicina ha alcanzado asombrosos avances diagnósticos y terapéuticos, así como en la identificación de factores de riesgo estamos lejos del sueño de Alma Ata: Salud para todos en el año 2000..En el escenario que traza el siglo XXI se combinan: más población con muchos más adultos en edad avanzada y escalar la demanda de atención médica para los padecimientos crónico-degenerativos; deterioro ambiental, condiciones de pobreza con sus efectos sobre las enfermedades transmisibles, las no transmisibles y los accidentes y violencias”³². Todo ello redundando en ejercer una puja por conseguir cada vez mayor presupuesto respecto a otras funciones del desarrollo social porque el componente salud es esencial en la formación del capital humano y para salvaguardar la integridad individual.

³² Leal F. Gustavo, Martínez S. Carolina, Armando un rompecabezas de seis piezas. México, un sistema de salud y seguridad social para el nuevo milenio, pp. 61 en Camarena Córdova Rosa María Coord. “Población, desarrollo social y grupos vulnerables, VI reunión Nacional de Investigación demográfica en México, Vol. 3, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Sociedad Mexicana de Demografía, 1ª ed. México 2005, 390 págs.

De acuerdo al análisis gráfico presentado, la función de educación es la que recibe mayor proporción del gasto en desarrollo social, sin embargo, las funciones de salud y seguridad social engloban acciones e instituciones que se relacionan con el gasto en salud que se proporciona a la sociedad mexicana en sistemas diferenciados. A partir del análisis de la información presentada en la Cuenta Pública de la Hacienda Federal basta con agregar estos dos conceptos en uno solo excluyendo algunas subfunciones referentes al Sistema de Ahorro para el Retiro o las prestaciones económicas de los institutos de seguridad y actividades culturales para que lo relativo a la salud sea en realidad la función a la cual se asigna la mayor proporción de este gasto.

La función de salud recae en tres instituciones principales como son la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las acciones llevadas a cabo en materia de salud por estas instituciones tienen entre sus principales objetivos “abatir las desigualdades en el ámbito de salud, garantizar un trato adecuado en los servicios públicos y privados, asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud”³³, estos objetivos están influenciados por los estudios realizados en 1993 por el Banco Mundial (BM) en los que se diagnostica ineficacia y explosión en los costos del sector salud en los países subdesarrollados por lo que como señala Eduardo Menéndez, “el

³³ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, funciones de desarrollo social, Salud 2004 pp. 153, shcp.gob.mx.

organismo recomienda mejorar los resultados de las acciones de salud, nutrición y sistemas de planificación familiar dirigidos a los pobres, favoreciendo el desempeño de los de atención médica justamente para posibilitar el acceso equitativo a servicios preventivos y curativos de salud, nutrición y planificación familiar que deberán caracterizarse por su eficiencia, buena calidad, sensibilidad ante las necesidades de los usuarios y por ser financieramente sustentables (Beyer et al., 2000)³⁴.

Las estrategias llevadas a cabo por los ejecutores del gasto han sido de acuerdo al mismo documento de la Cuenta Pública: vincular la salud con el desarrollo económico y social, reducir los rezagos en salud que afectan a los grupos de población en situación de desventaja, brindar protección financiera en la materia a población que carece de seguridad social y avanzar hacia un modelo integrado de atención a la salud.

Paulatinamente se han realizado modificaciones en las acciones, cabe señalar que dentro de las principales acciones se tiene la extensión de la cobertura de servicios de salud a través de los programas Desarrollo Humano Oportunidades, Atención médica especializada a la comunidad, Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud, Salud y nutrición para los pueblos indígenas e IMSS Oportunidades. Respecto a la calidad en los servicios de salud se realizó una cruzada nacional por

³⁴ Aziz Nassif, Alberto, Sánchez Jorge Alonso Coords, El Estado mexicano, herencias y cambios, Economía y política T. II, pp. 155, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Ed México 2005, 389 págs.

la calidad en los servicios de salud y el establecimiento de un sistema de monitoreo de las unidades médicas (INDICA) en los estados de la república.

El establecimiento del seguro popular está comprendido en el sistema de protección social en salud y se refiere a la estrategia de protección financiera a la población que no es derechohabiente de alguna institución de seguridad social, el cual representa una opción para los demandantes de salud que se encuentran en el sector informal de la economía pues no es requisito tener un empleo formal para acceder al servicio, lo cual es un indicador fehaciente de que la economía no está generando suficientes empleos para poder insertar a la población en mercados formales de trabajo, principalmente por la débil actividad económica y también por las restricciones de acceso a los mercados de trabajo que enfrenta la población con menores ingresos, como ha señalado Székely esta ausencia de capacidades mínimas para participar en la actividad económica significa falta de recursos después de cubrir los gastos en alimentación de una familia para hacerse de capital humano como la educación, aunque en principio la salud es necesaria para poder acudir a la escuela o durante la vida laboral de gran parte de la población que trabaja en pequeñas y medianas empresas en condiciones precarias o con ausencia de prestaciones sociales donde resulta necesaria la intervención para dotar de servicios a estos sectores de la población aunque represente un subsidio para esta estructura informal que en el mediano plazo tiene que incorporarse a la formalidad para hacer viables económicamente programas como el seguro popular y fortalecer las finanzas de los institutos de salud . Es

necesario que el Estado proporcione este tipo de servicios temporalmente porque la estructura de la economía no se puede cambiar en el corto plazo y requiere esfuerzos conjuntos entre sociedad, empresas y gobierno para insertar a la economía formal este número considerable de empresas y así generar mayores ingresos tributarios. De acuerdo al cuadro 4.10 identifiqué una tendencia de crecimiento prácticamente exponencial del seguro popular desde la publicación de sus reglas de operación en 2002 a la fecha pues su padrón pasó de 295,500 familias en el primer año de operación a representar 52.9 millones de personas afiliadas en el año 2012, por lo que se tendrán que realizar esfuerzos constantes para evaluar la calidad en los servicios de salud ofrecidos por el programa y adecuarlo a las necesidades de los beneficiarios en las diferentes regiones del país.

Cuadro 4.10
México: Afiliados al Seguro popular 2002-2012

Año	Familias afiliadas en miles	Personas en millones
2002	295.5	n.d.
2003	622.8	n.d.
2004	1,600	n.d.
2005	3,600	n.d.
2006	5,100	15.7
2007	7,300	n.d.
2008	9,100	27.2
2009	10,500	31.1
2010	12,500	43.5
2011	n.d.	51.8
2012	n.d.	52.9

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Siguiendo con las actividades de la función salud publicadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, otras acciones realizadas se concretan específicamente en la orientación para la salud reproductiva, atención a menores de dos años, madres en periodo de lactancia y mujeres embarazadas, el programa de arranque parejo en la vida; atención a la salud de la mujer respecto a la detección de cáncer cérvico uterino y cáncer de mama; campañas para la detección de diabetes mellitus, hipertensión arterial, cáncer de próstata e infecciones de transmisión sexual, programas para prevenir y controlar la tuberculosis, adicciones, entre otras acciones que evidencian un esfuerzo creciente por parte de las instituciones de salud para abarcar cada vez más aspectos fundamentales de la salud como la prevención y tratamiento de todo tipo de enfermedades que presenta o es susceptible de adquirir la población mexicana aunque existen diversas calidades en los servicios debido a los diferentes niveles de ingreso y la pertenencia al sector formal o informal de los trabajadores.

También se explica la importancia del fondo de protección contra gastos catastróficos para aquellas personas con escasos recursos que presentan alguna patología con elevado costo en su tratamiento, como la insuficiencia renal crónica, trasplantes de médula ósea, cáncer en niños, trastornos congénitos, VIH-SIDA, cáncer cérvico úterino entre otras patologías que son clasificadas previamente para recibir este apoyo, aunque fue creado en 2007, es de especial importancia pues se destinaron 26,153 millones de pesos durante el periodo 2007-2012, prácticamente una asistencia que implica acciones directas para salvar vidas pues

la población atendida que no puede acceder a los servicios médicos especializados por falta de recursos paso de 42,746 personas a inicio de la ejecución de este fondo a 105,386 personas en 2012. En el cuadro 4.11 se observa que el costo promedio por persona atendida fluctúa entre los 42,065 pesos como mínimo en 2010 y tiene un máximo en 2011 por 74,453 pesos, siendo el promedio de 54,987 pesos en el periodo 2007-2012 y evidentemente es una cifra de gastos que no puede ahorrar tan fácilmente la población que percibe ingresos por uno y hasta 4 salarios mínimos en el corto y mediano plazo. Esta es una de las posibles causas por las que una familia que ha superado los umbrales de pobreza alimentaria y de capacidades retorne a esa situación o permanezca sin superar el umbral de patrimonio varios años más.

Cuadro 4.11

Fondo de protección contra gastos catastróficos 2007-2012

Año	millones de pesos	casos atendidos	costo promedio por persona
2007	2,260	42,746	52,875
2008	3,479	65,250	53,318
2009	4,659	87,384	53,311
2010	4,142	98,477	42,065
2011	5,935	79,712	74,453
2012	5,680	105,386	53,901
Total	26,155	478,955	54,987

Fuente: Elaboración a partir de Informes de la Cuenta pública 2007-2012.

Seguridad Social

Continuando con la revisión de los informes puedo identificar que para la administración del gobierno federal los objetivos centrales de la seguridad social, en términos generales se pueden enunciar como: la administración eficiente de los recursos financieros de las instituciones de seguridad social IMSS e ISSSTE; garantizar el otorgamiento oportuno y eficiente de las prestaciones económicas y sociales, contribuir al desarrollo humano de los derechohabientes a través de los servicios sociales, culturales, recreativos y deportivos, coadyuvar al mejoramiento del poder adquisitivo de los trabajadores activos y pensionados, entre otros.

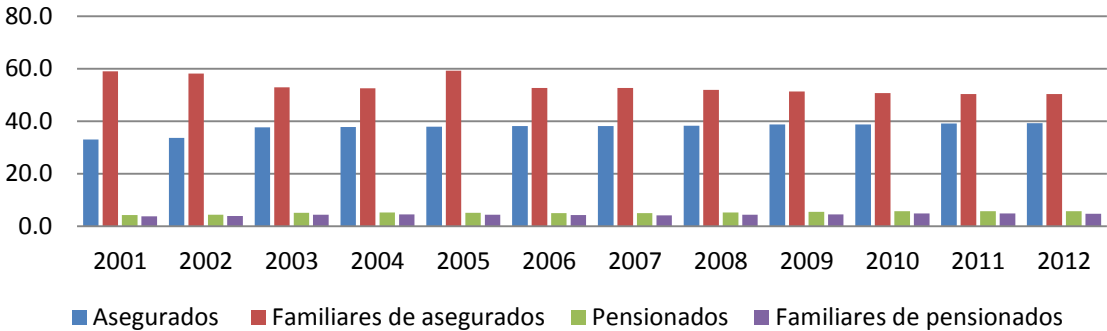
Las principales estrategias para llevar a cabo estos objetivos son: el establecimiento de mecanismos eficientes en materia de planeación, evaluación y registros contables y financieros que permitan optimizar la asignación de recursos, otorgar oportunamente las prestaciones económicas y conservar su valor real en el transcurso del tiempo con base en los incrementos del Salario Mínimo General (SMG) y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Desde el punto de vista institucional, la administración de Felipe Calderón Hinojosa inserta este tipo de gasto en los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Igualdad de Oportunidades y Economía competitiva y generadora de empleos, pues impacta positivamente en las condiciones de vida de la población asegurada e incorporada a los mercados de trabajo formales porque el tipo de prestación contribuye a elevar la calidad de vida de los beneficiarios de la seguridad social vía transferencia de ingresos o prestación de

servicios, por ejemplo, cabe señalar que las familias de este tipo de trabajadores constituyen la mayor parte de los derechohabientes del IMSS, como se observa en la gráfica 4.7, durante el periodo 2001-2012 pasaron de representar 59.1% de la población derechohabiente a 50.3%, por su parte los asegurados pasaron de representar 33% al 39.3% en el mismo periodo, en cuanto a número de personas, a partir del cuadro 4.12, los primeros pasaron de representar 45.87 millones a 57.47 millones y los segundos de 15.13 a 22.58 millones de derechohabientes.

Gráfica 4.7

**Población por tipo de derechohabiente al IMSS 2001-2012.
En porcentajes**



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 4.12.

En relación con las prestaciones económicas del IMSS, se encuentran organizadas por cuotas y aportaciones tripartitas en las cuales los patrones cubren la mayor proporción, de acuerdo al cuadro 4.13 fluctúan entre el 51.9% y el 56.7%, el gobierno federal aporta entre el 32.8% y el 40%, mientras que los asegurados el restante 8% al 10.3% como proporciones mínimas y máximas que han alcanzado en el periodo 2001-2012. No obstante, cabe mencionar que la crisis de 2008 ocasionó que tanto trabajadores como patrones disminuyeran sus

aportaciones pese a la tendencia de crecimiento que han experimentado en todo el periodo, lo cual es indicativo de que hay una correlación fuerte con las actividades económicas pues la variable empleo formal fluctúa de acuerdo al nivel de actividad económica, si este se contrae impacta negativamente las finanzas del instituto, por el contrario, si el empleo muestra una tendencia creciente, mejoran las finanzas del instituto al haber incremento en las contribuciones obrero patronales.

Ahora bien, de acuerdo a la información presentada en el en el cuadro 4.14 relativa al IMSS, es posible afirmar que las pensiones en curso de pago han tenido un crecimiento importante pues en 2002 representaban el 15% del total de las cuotas y aportaciones tripartitas, para 2012 ya representan el 27.2%, lo cual indica que el número de pensionados está en aumento y por tanto es necesario ampliar el número de asegurados para hacer frente a la demanda de recursos en los próximos años. La mayor proporción de las cuotas y aportaciones se sigue utilizando para enfermedad y maternidad, sin embargo, estos conceptos experimentan una tendencia decreciente pues en 2001 representaron 57.3% del total y en 2012 descendieron al 37.4%.

Por su parte, el ISSSTE también ha experimentado una tendencia creciente respecto a la población derechohabiente, aunque comparada con la del IMSS, este último es aproximadamente 4 veces mayor en cuanto a la población que atiende pues los mercados de trabajo gubernamentales tienen una menor

dinámica. De acuerdo al cuadro 4.15 es posible identificar que el total de asegurados del ISSSTE se ha incrementado en 2, 213, 086 personas pues en 2001 eran 10, 236, 523 y en 2012 aumentaron a 12, 449, 609. Este crecimiento no se explica del todo por un mayor número de trabajadores en el gobierno ya que a pesar del crecimiento de las instituciones los asegurados directos solo aumentaron en 356, 854 personas pues su número creció de 2, 368, 781 personas en 2001 a 2, 725, 635 en 2012. En realidad, las causas que explican la mayor parte del crecimiento son en primer lugar, el aumento del número de derechohabientes que son familiares de los asegurados ya que a pesar de disminuir del 69.4% al inicio del periodo a 63.5% a finales del mismo, en números creció 808, 834 personas; en segundo lugar, los familiares de los pensionados se incrementaron en 584, 050 personas; y en tercer lugar, la suma de los pensionados y jubilados (que no está desagregada en el periodo 2001-2003) se duplicó pues pasó de 411, 080 a 875, 025 personas, lo cual implica que las necesidades financieras del instituto se acrecienten conforme aumenta el número de pensionados y jubilados a los que hay que otorgar prestaciones económicas.

Existen otros conceptos que comprenden este tipo de prestaciones que podemos mencionar en el cuadro 4.16, donde también se canalizan a la población derechohabiente recursos para elevar la calidad de vida de los cuales destacan subsidios económicos por riesgo de trabajo y ayudas, representando un mínimo de 17, 600 personas que recibieron esa prestación en 2002 y un máximo de 20, 500 en 2010; créditos personales que se han reducido de 515, 600 en 2002 a

358, 100 en 2012; y los créditos para la vivienda a través del Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) que es una de las prestaciones con impacto real en la mejora de las condiciones de vida de los derechohabientes, sin embargo el número créditos ha disminuido en los últimos años debido en parte al aumento de la cartera vencida de los mismos, en 2002 se asignaron 49,345 y fueron ascendiendo hasta llegar a los 100, 082 créditos en 2009, a partir de esta fecha comienzan a decrecer para quedar en 63, 993 en 2012.

Educación

De acuerdo a los documentos presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público referentes a la educación se pretende elevar la calidad de la educación en sus diferentes tipos y modalidades además de avanzar hacia la equidad en la educación, objetivos que se propuso el gobierno federal durante las dos administraciones que gobernó el Partido Acción Nacional (PAN), aunque algunos estudios de la OCDE concluyen que la calidad en la educación primaria y secundaria, por ejemplo, es muy limitada debido a que “no hay un buen balance entre el gasto salarial y no salarial, en este último se puede mejorar la calidad de la educación al invertir en equipo básico y computadoras u otras mejoras, revisar los mecanismos de asignación de recursos financieros y humanos para adecuarlos a las necesidades y, dar prioridad a los primeros dos años de educación secundaria adecuándola a las necesidades de los estudiantes y el

mercado laboral³⁵. Por otra parte la equidad se imposibilita al aumentar el nivel educativo de primaria al posgrado pues la deserción escolar se relaciona a las condiciones socioeconómicas de los alumnos.

Recientemente hay inconformidades manifestadas en los profesores miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación debido a que una de las estrategias para lograr los objetivos señalados es realizar una reforma integral de la educación básica y media superior enfocada en adoptar un modelo basado en competencias siendo una estrategia particular poner a prueba los conocimientos del profesorado evaluándolo antes de conceder un empleo como normalmente se hace en cualquier trabajo formal. Aunque esta reforma se concentra en lo administrativo, en realidad a se debe avanzar en formar alumnos con capacidades para laborar en los nuevos mercados de trabajo incentivando el uso de tecnologías de la información y principalmente en lo referente a computación, idiomas y habilidades matemáticas o de ciencias exactas, además de actualizar contenidos educativos en todos los niveles escolares.

Otra de las estrategias que se busca implementar es vincular los contenidos a las necesidades del país capacitando a los alumnos de acuerdo a los requerimientos

del mercado laboral y de ahí la proliferación en el nivel medio superior de bachilleratos tecnológicos a pesar de que la opción más redituable puede ser

³⁵ Estudios económicos de la Organización para la Cooperación y el desarrollo económicos, pp. 76-77, (OCDE), México 2005. 192 págs.

apoyar la investigación en el nivel de educación superior para un desarrollo científico- tecnológico adecuado en las diversas ramas de la economía.

Por último, la estrategia de incrementar la cobertura en todos los niveles educativos encomendada a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los gobiernos estatales y municipales ha sido el principal resultado de la gestión del sistema educativo en lo referente a la matrícula de estudiantes, ya que de acuerdo al cuadro 4.17 se puede identificar respecto a la educación de los ciclos escolares 2001-2002 a 2011-2012 un crecimiento de más de 3, 000,000 de alumnos, de los cuales el nivel preescolar pasó de representar el 11.7% a 13.4% del total incrementando su matrícula en más de 700, 000 alumnos; la educación primaria perdió proporción del total pero en números representa la mayor cantidad de alumnos, se mantiene en niveles de mínimo 10,054,899 a un máximo de 10, 311, 457 alumnos; la educación secundaria representa niveles del 20% del total y absorbe entre 4, 125 789 alumnos en el primer ciclo escolar aumentando a 4,614, 202 en el último ciclo escolar, mientras que la educación media superior creció de 2, 208, 167 a 3, 190, 980 alumnos y la educación superior de 1, 249, 712 a 2, 153, 367 alumnos en el mismo periodo.

En cuanto a la educación media superior y superior también ha crecido el número de alumnos matriculados, cabe señalar que el avance hacia la equidad implica una absorción total de alumnos egresados del nivel secundaria al nivel medio superior y también que del total de egresados del nivel medio superior, el 100% acceda al nivel superior, sin embargo, un primer análisis permite evidenciar que

esto sucedía a la inversa por lo menos de 2001 a 2006 , pues el nivel medio superior representaba la mitad del número de alumnos matriculados en el nivel secundaria y a su vez el nivel superior representaba la mitad del total de alumnos en la educación media superior. A partir de 2007 comienza a crecer lentamente el número de alumnos en el nivel medio superior y representa alrededor del 70% de los alumnos en educación secundaria, mientras que los alumnos en educación superior representan el 67% de los alumnos en el nivel medio superior para el ciclo escolar 2011-2012, lo cual constituye un avance hacia la equidad pero falta seguir trabajando en ese aspecto y principalmente idear mecanismos que incorporen a los egresados al mercado laboral para que se logre establecer la visión de los ODM respecto al desarrollo humano y social como una inversión que en el futuro permita dotar de capacidades a los individuos a través de la educación de calidad para que estos incrementen sus niveles de obtención de ingresos y con ello puedan generar patrimonio y recursos para enfrentar otros riesgos.

En la educación básica existen programas para avanzar hacia la equidad como son el Programa de educación básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM), el programa de becas para madres jóvenes y jóvenes embarazadas (PROMAJOVEN) y el programa nacional de fortalecimiento de la educación especial y de la integración educativa, ejemplos de que existen programas enfocados a la atención a segmentos de la población vulnerable que requiere apoyo para acceder a la educación.

La evaluación en este nivel educativo se lleva a cabo a través de la prueba Programme for International Student Assessment (PISA) y recientemente la prueba de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), la primera de mayor relevancia pues además de ser una prueba internacional, no permite que los evaluados reciban ayuda de sus padres o algún tutor y los resultados pueden ser más concluyentes respecto al nivel educativo obtenido por los estudiantes.

Para fomentar la equidad en la educación media superior existen programas de educación no escolarizada que pueden cursar personas que laboran o tienen otras actividades, como ejemplo están: el sistema de preparatoria abierta, el sistema abierto de educación tecnológica agropecuaria, sistema abierto de educación tecnológica industrial, el programa de educación media superior a distancia, el programa prepárate y el programa de educación media superior orientado a personas con discapacidad, además de las becas otorgadas por el programa de desarrollo humano Oportunidades.

En cuanto a la calidad educativa se están llevando a cabo acciones que permitirán ajustar a las necesidades del país la preparación de los alumnos algunas de estas son: una reforma curricular que actualice los programas de estudio, la formación y actualización de docentes con programas como el de formación docente de educación media superior, el Sistema Nacional de Tutorías

referente a la orientación vocacional, el Programa de Apoyo Jóvenes Estudiantes para el Desarrollo de su Proyecto de Vida y la Prevención de Situaciones de Riesgo-Programa Construye-T-, el Sistema Nacional de evaluación de la prueba ENLACE que comienza a evaluar parte de los alumnos matriculados en este nivel y por último, la vinculación con el sector productivo que solo incluye planteles de educación tecnológica a través de acuerdos de colaboración para prestación de servicios de asesoría, asistencia técnica, servicio social y prácticas.

A pesar de estos esfuerzos hay indicios de que la deserción escolar tiene que ver con la descomposición familiar, o la migración a otras ciudades, esta última por ejemplo se encuentra “dominada por flujos de migrantes poco cualificados hacia Estados Unidos, la migración puede estar enviando a los hogares del país de origen la señal opuesta a la señal de ganancia de cerebros, esto es, que en definitiva, no se necesita mucha escolarización para migrar y obtener mayores ganancias en el extranjero”³⁶. Esta circunstancia también se refleja en el tipo de trabajos que desempeñan los migrantes mexicanos en el vecino país pues “se distribuyen en puestos de baja calificación como la construcción (18%), limpia (14%) producción (14%), los profesionales solo representan el 9%”³⁷, circunstancia que por una parte es positiva pues atrae remesas a México, aunque el potencial de atracción pudiera ser mucho mayor si existieran programas de cooperación

³⁶ Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Perspectivas Económicas de América Latina 2010*, pp. 134, Ediciones OCDE, Francia 2009, 270 págs.

³⁷ *Ibid* pp. 255.

para que la población más calificada se empleara en puestos de trabajo acordes a sus capacidades y atrajera conocimientos al país de origen.

Continuando con las acciones emprendidas para lograr la equidad en la educación superior estas se expresan en transferencias monetarias principalmente, como ejemplo están: el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior PRONABES, el Programa de Fortalecimiento del Programa de Becas además de otros programas de apoyo a la Práctica Intensiva y el Servicio Social para estudiantes de séptimo y octavo semestre de Escuelas Normales Públicas y el Programa de becas para la realización de tesis de licenciatura. Actualmente se implementó el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional PIFI con el cual se pretende elevar la calidad de las Instituciones de Educación Superior IES siendo su principal aportación la promoción de la actualización de planes y programas de estudio, la capacitación y formación de docentes además de existir programas académicos por competencias profesionales implementados en las universidades estatales, el fortalecimiento institucional que permite mejorar y modernizar las IES tecnológicas, estatales, politécnicas y normales públicas. Respecto a la calidad docente se implementó el Programa de Mejoramiento del Profesorado PROMEP, la expansión de la oferta educativa se fomentó en las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (UPEAS), por otra parte es importante señalar que la investigación ha sido relegada pues el apoyo es ínfimo y el número de alumnos en posgrado es de alrededor del 6% del total de alumnos matriculados en el nivel superior durante 2012, siendo precisamente en

esta fase de la educación donde se requiere la vinculación con el sector productivo y se deberán implementar programas para fomentarla en los próximos años si se pretende capitalizar esta inversión social en la educación superior de los mexicanos en todas las áreas del conocimiento, la cual debe constituirse como una de las bases para incentivar el desarrollo económico en el mediano y largo plazo, pues el mercado externo es demasiado volátil y resulta necesario dinamizar el mercado interno principalmente en el sector primario e industrial.

Otra vertiente imprescindible de la educación se orienta a los adultos a través del Instituto Nacional Para la Educación de los Adultos (INEA) que atendió en 2009 a “2, 176,179 personas y 2, 120,087 en 2010, aunque la población objetivo es de más de 20 millones, algunas conclusiones de la evaluación externa para ese año son que la disponibilidad presupuestal ha limitado la capacidad de cobertura. En 2009 y 2010 no fue posible aumentar la población atendida respecto a la población objetivo (se mantuvo en 9.7% de atención). A través de atención diversificada y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación, el programa promueve la equidad y la inclusión de población en situación vulnerable como jóvenes, migrantes y personas con discapacidad”³⁸. Existe también el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo y su Módulo Educativo para la Vida y el Trabajo (MEVIT) que para 2012 atendió 2.4 millones de personas, junto con el INEA, son ejemplos de estrategias que ha implementado la SEP para disminuir el rezago educativo en México y a nivel individual coadyuvan a

³⁸ CONEVAL, Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Atención a la demanda de educación para adultos (INEA) pp10-14, 28 págs., disponible en www.sep.gob.mx.

desarrollar las capacidades de la población que por alguna razón no concluyó sus estudios, resulta importante pues representa una alternativa para mejorar las condiciones de vida de la población ante el creciente uso de la tecnología en los mercados laborales e incluso en la vida cotidiana.

Urbanización, vivienda y desarrollo regional

Siendo el cuarto destino de uso de recursos respecto al desarrollo social en los últimos años, resulta necesario mencionar a que se refieren las principales actividades, la urbanización es vista como una alternativa para mejorar las condiciones de pobreza de patrimonio ya que los objetivos se enfocan a la disminución de las disparidades regionales a través del reordenamiento territorial, equipamiento de infraestructura social en regiones marginadas y zonas urbanas, entre otros. Para lograrlo las estrategias han sido el impulso al ordenamiento territorial, mejorar las condiciones de vivienda y entorno de los hogares en situación de pobreza y frenar la expansión desordenada de las ciudades, entre otras.

Respecto a la estrategia de focalización se implementaron programas que han servido para promover la urbanización como Hábitat y el programa 3X1 para migrantes, en el primero se llevan a cabo proyectos y acciones para el mejoramiento de barrios, prevención de riesgos y mejoramiento ambiental, agencias de desarrollo Hábitat que funcionan como observatorios sociales, dan servicios de capacitación y asistencia técnica, suelo para vivienda social y

desarrollo urbano, equipamiento urbano, seguridad para las mujeres y sus comunidades, entre otras acciones. El segundo programa está enfocado a generar proyectos que doten de infraestructura urbana y servicios a las comunidades, incentivando la participación conjunta de los tres niveles de gobierno y los clubes de migrantes, donde por cada peso que invierten estos últimos, el gobierno en su conjunto aporta 3 pesos para cada proyecto aprobado.

Un aspecto fundamental que puede incentivar el crecimiento de diversas ramas de la economía se refiere a la vivienda, donde se plantearon objetivos como el incremento en la cobertura de los financiamientos de vivienda ofrecidos a la población, principalmente de bajos ingresos, impulsar un desarrollo habitacional sustentable y fortalecer el sistema nacional de vivienda, que representan una opción para generar patrimonio en las familias mexicanas aunque los esfuerzos son de menor impacto pues no se ha canalizado un presupuesto significativo a estas actividades, puede utilizarse el gasto público para dinamizar el sector de la construcción e impulsar el empleo en periodos de elevado desempleo y generar a su vez mayor nivel de actividad económica en las zonas donde se realicen tales inversiones utilizando la banca de desarrollo para impulsar estas actividades ya que la banca privada centra sus objetivos en la maximización de utilidades y no en el desarrollo sustentable de la vivienda, como el sistema financiero de Estados Unidos estuvo al borde del colapso por el boom inmobiliario de 2007-2008, muestra que las inversiones de este tipo deben tener recursos estables y no crecer vertiginosamente. A diferencia del asistencialismo y programas de subsidio

con corresponsabilidad, por ejemplo, esta inversión es recuperable en el largo plazo si se diseña adecuadamente estructurando los créditos a las familias beneficiadas para que puedan cubrir el monto de los créditos otorgados todos los miembros de las mismas y sea viable liquidarlos.

En cuanto a las estrategias llevadas a cabo por el gobierno, destacan el apoyo a opciones de financiamiento a la producción social, autoproducción y autoconstrucción de vivienda especialmente en el ámbito rural, el estímulo a la construcción de desarrollos habitacionales con características de sustentabilidad y apoyos al mantenimiento, mejoramiento y la ampliación de la vivienda rural y urbana existente.

La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) está encargada de llevar a cabo algunas de las estrategias mencionadas, a su vez apoyando las acciones de los organismos financieros de vivienda como la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) donde se concretan los créditos para la población inserta en mercados de trabajo formales y con niveles de ingreso entre los 4 o más salarios mínimos. El principal problema en la actualidad es la ausencia de una estrategia que promueva la construcción en lugares cercanos a los centros de trabajo pues la renta de la tierra es más elevada en estos lugares y

requieren acuerdos políticos para impulsar una visión estratégica de desarrollo regional en la cual la expropiación de terrenos es un tema central.

En cuanto al desarrollo habitacional sustentable hay preocupación por reordenar el uso del suelo ante el crecimiento de los asentamientos humanos en los últimos diez años, centrándose en la construcción de viviendas ecológicas o ahorradoras de energía eléctrica y agua pues la protección ambiental de los entornos urbanos es un problema a resolver en los próximos años. Se promueven en la actualidad los desarrollos urbanos integrales sustentables (DUIS) que están en la fase de inicio de los proyectos y talleres de revisión de incentivos de vivienda sustentable de la SEDESOL, CONAVI, INFONAVIT y el Registro único de Vivienda (RUV) donde las viviendas ecológicas deben ser un requisito para toda construcción nueva y así evitar que se propague la contaminación ambiental en las principales ciudades del país y sus alrededores.

Coexisten programas de subsidio a la vivienda para la población no sujeta de créditos por sus niveles de ingreso en áreas rurales y urbanas que incluyen entre sus beneficiarios a la población indígena como el Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal para la vivienda “Esta es tu casa” de la CONAVI, el Programa de Vivienda Rural y el Programa de ahorro y subsidio para la vivienda “Tu Casa”, ambos llevados a cabo por la SEDESOL. Por último, a través del programa para el desarrollo de zonas prioritarias se apoya la construcción de piso firme a viviendas con servicio de agua entubada para apoyar el mejoramiento

de las condiciones de vida de la población ubicada en localidades de alta y muy alta marginación, lo cual constituye un esfuerzo por mejorar las condiciones de vivienda y con ello la calidad de vida a través de la asistencia gubernamental.

Asistencia social

Para el gobierno la función de asistencia social está enfocada principalmente en niños y personas discapacitadas que por sus condiciones de vulnerabilidad requieren ayuda y atención durante cierta etapa de su vida, está enmarcada en el programa nacional de salud 2007-2012 donde los principales objetivos son el fortalecimiento e impulso al desarrollo integral de la familia, a través de la promoción y aplicación de políticas públicas, programas y acciones, promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la persona, la familia y la comunidad en situación de riesgo o vulnerabilidad social, profesionalizar los servicios de asistencia social, entre otros.

Partiendo de las estrategias como la focalización de la atención a quien realmente lo necesita mediante la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno, atención a familias del entorno rural e indígenas con programas de alimentos y desarrollo comunitario, oferta de asistencia especial a las personas en desamparo o en riesgo, a través de servicios de albergue, alimentación, médicos, psicológicos y de rehabilitación, es evidente que existe la preocupación por atender a este sector de la población con acciones directas y focalizadas que

deben proporcionarse aun existiendo un sistema de protección social universal de salud.

En base a los informes de la Cuenta pública de la Hacienda Federal para la función de asistencia social destaca una de las principales instituciones encargadas de llevar a cabo estas estrategias como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que a través de múltiples programas coadyuva a combatir la desigualdad social. Respecto a la protección y atención a la población infantil existen los programas de prevención, atención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil, de la calle a la vida que otorga servicios de albergue o atención diurna, programas de atención a la salud del niño, para la prevención y atención integral del embarazo en adolescentes, el programa interinstitucional de atención a menores migrantes y fronterizos, para la prevención, atención, desaliento y erradicación del trabajo infantil urbano marginal, guarderías y estancias infantiles para madres trabajadoras, promoción y difusión de derechos de la niñez, prevención de riesgos psicosociales y los centros de asistencia infantil. También existe el programa de defensa del menor y la familia que brinda asistencia jurídica familiar, atención a la violencia familiar y maltrato infantil, regularización jurídica de menores, adopciones, enlace y coordinación con las procuradurías de defensa del menor, la familia, organismos públicos y privados.

El sistema del DIF atiende males específicos de importancia trascendental para las familias que lo requieren ya que al margen de los programas de apoyo a los niños

hay programas de atención a la población en desamparo donde se brindan servicios de albergue, alimentación y salud a niños, adolescentes y adultos mayores, que si bien no son un número significativo respecto a la parte de la población que requiere esos servicios, el apoyo existe y es tanto de la iniciativa privada como pública y representa cierto sentido de responsabilidad social y moral de quienes brindan su apoyo. Por último, los programas de atención a personas con discapacidad se enfocan en dar atención respecto a las terapias de rehabilitación, detección de enfermedades, entrega de órtesis y prótesis, eventos de orientación e información sobre la discapacidad y asistencia, todo ello muestra de que las personas con capacidades diferentes también son tomadas en cuenta en las estrategias de acción coordinadas entre el gobierno y la iniciativa privada.

Agua potable y alcantarillado

Respecto al alcantarillado existen zonas rurales donde no existe, mientras el agua potable no es un servicio que esté cubierto en todo el territorio nacional, podemos encontrar en la información presentada para la función de agua potable y alcantarillado donde los objetivos para combatir esta situación han sido alcanzar un manejo integral del agua, e incrementar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Partiendo de esa situación, el gobierno se ha centrado en las estrategias de impulso al desarrollo de la infraestructura para la conducción, potabilización, distribución, recolección y tratamiento de afluentes de agua, además de promover

el desarrollo de tecnologías más efectivas y eficientes al respecto. Las instituciones encargadas de llevar a cabo estas estrategias son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

En cuanto al comportamiento de estas funciones se observó una incorporación de 1.7 millones de habitantes al servicio de agua potable y 1.6 millones al de alcantarillado, (de acuerdo al informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año), lo cual es reflejo de la tendencia creciente en la cobertura de estos servicios en los últimos diez años, no obstante, los esfuerzos no han sido suficientes y resulta necesario distinguir que todavía hay lugares sin cobertura en localidades donde impulsar el establecimiento de estos servicios resulta oneroso por el tamaño de las mismas y las condiciones geográficas, por ejemplo, las zonas rurales con población menor a 2, 500 habitantes tienen menor cobertura de agua potable con 76% en 2010, mientras que las zonas urbanas tuvieron una cobertura de 95.9%, respecto al alcantarillado nacional en el mismo año sucedió algo similar pues en las zonas rurales con menos de 2, 500 habitantes solo fue cubierto el 67.7%, por su parte las zonas urbanas cubrieron ese servicio al 96.6%.

Contraste de datos demográficos y pobreza.

En parte debido al crecimiento de la población, los resultados obtenidos en cuanto al mejoramiento del bienestar de la población se han reducido en los últimos 23

años pues la población ha crecido en 30 millones de personas, como resultado la población en condiciones de pobreza es de más de la mitad de la población total, adicionalmente la dinámica del mercado laboral ha decaído o se mantiene estancada y se convierte en un factor decisivo para reducir o incrementar las condiciones desfavorables de la población mexicana, que ante la ausencia de un sistema de protección laboral, contribuye a mantener estos indicadores a pesar de los esfuerzos realizados por medio del gasto gubernamental. Existen algunas particularidades en cuanto a estos indicadores y los mercados laborales que es necesario mencionar para diferenciar características particulares que dan un panorama de la realidad.

Indicadores demográficos

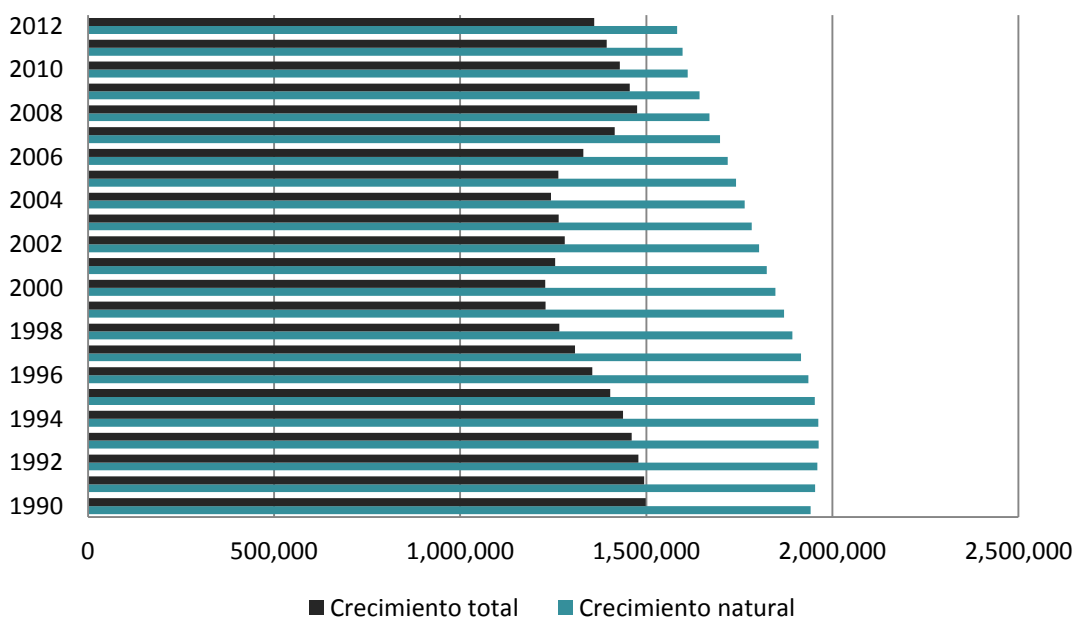
Para el periodo de estudio la población ha experimentado un crecimiento de cerca de 30 millones de habitantes, de acuerdo al cuadro 4.18 se puede observar que pasó de 87, 064, 847 personas en 1990 a 117, 053, 750 personas en 2012, donde la población que predomina son las mujeres, por ejemplo, en este último año fueron 2, 705, 265 más que el número de hombres.

La esperanza de vida ha mejorado tanto para hombres como mujeres en este periodo pues creció de 67 a 71.4 años en los hombres y para las mujeres de 74 a 77.3 años, lo cual denota mejoras en el tratamiento de salud y la calidad de vida en el promedio nacional. Una situación que impacta al crecimiento natural de la población es la migración neta internacional, la cual disminuye el crecimiento total,

que representa el diferencial en la gráfica 4.8, y que como se observa, la tendencia es a disminuir el mismo debido quizá en parte a la rigidez de las políticas migratorias de Estados Unidos implementadas recientemente. Si bien el crecimiento natural ha experimentado una tendencia decreciente, el número de nacimientos es casi cuatro veces mayor al número de defunciones y la ausencia de control natal puede incrementar todavía más esta proporción a pesar de prevalecer condiciones económicas desfavorables para el crecimiento de una parte significativa de las familias mexicanas, lo cual seguirá mermando los resultados obtenidos por medio de políticas sociales residuales principalmente porque no existe una política eficaz para controlar la natalidad en las zonas rurales y urbanas donde predominan condiciones económicas adversas.

Gráfica 4.8

**Crecimiento natural y total de la población en México 1990-2012.
En personas.**



Fuente: Cuadro 4.18

Indicadores de pobreza

Retomando las definiciones señaladas, los elementos más importantes como las capacidades de los individuos para generar ingresos, patrimonio, conocimientos e incluso libertades; una política de desarrollo social integral que combata factores multidimensionales conlleva en el mediano y largo plazo a desarrollar todos estos ámbitos para una efectiva superación de la pobreza.

Los lineamientos introducidos en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo caracterizan tres umbrales de pobreza para evidenciar e identificar las carencias de la población mexicana, además de ser bastante reveladores de una fallida inserción de la economía mexicana a la globalización constituyéndose en una problemática que debemos plantearnos como nación, porque de permanecer en la estrategia actual, lo más probable es que estas condiciones se mantengan o se acentúen en el transcurso del tiempo, implicando consecuencias relevantes en la estabilidad social y política.

Respecto a los datos absolutos en la medición de la pobreza los resultados son desalentadores, en primer lugar porque de acuerdo al cuadro 4.19, de 1992 a 2012 el número de personas en situación de pobreza de capacidades se ha incrementado de 46.13 millones de personas a 61.35 millones, es decir, se han sumado a la lista 15 millones de nuevos pobres en los últimos 21 años; en segundo lugar, dentro de la composición de la pobreza tenemos una grave

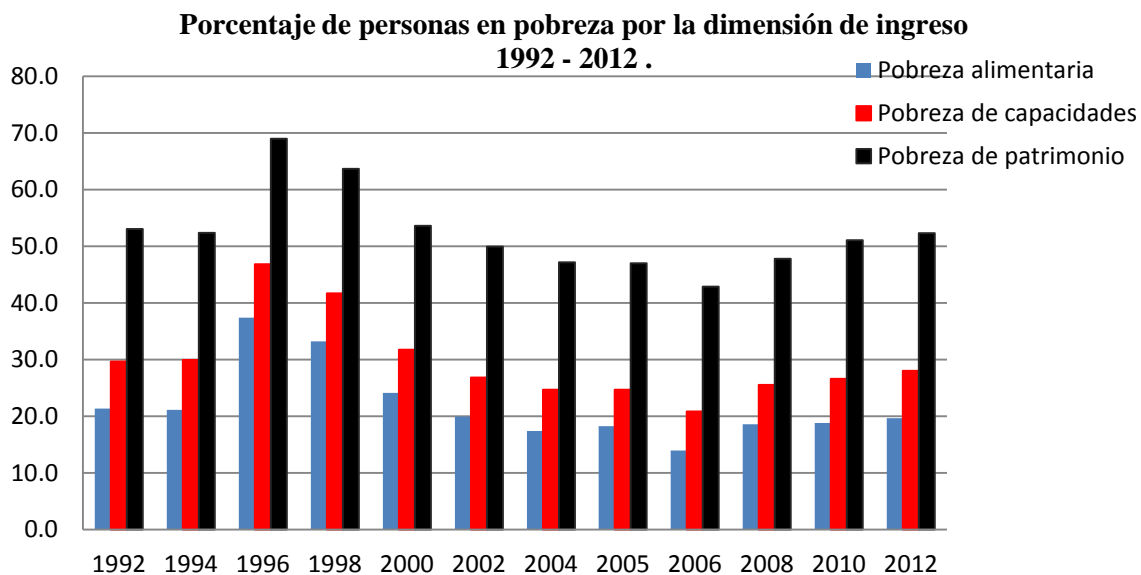
demostración de que la distribución del ingreso vía el mercado está dejando saldos rojos pues la pobreza alimentaria paso de 18.57 millones a 23.08 en el mismo periodo, es una realidad que abarca desde las pequeñas localidades hasta las ciudades con niveles de vida elevados, por ejemplo, en el cuadro 4.20 se observa que en términos relativos la pobreza alimentaria en el entorno urbano ha permanecido en niveles del 13% de la población, e implica cierta incapacidad de generar ingresos necesarios para una alimentación que incluso puede estar subestimada de acuerdo al desgaste físico de cada individuo según sus actividades, absorción de nutrientes, asimilación de los mismos (que depende de cada organismo), entre otros factores de importancia excluidos en esta medición que establece un límite mínimo para sobrevivir. En tercer lugar, observo que la magnitud de la pobreza se incrementa en años posteriores a las crisis como 1996 y 1998, la alimentaria fue de 15.22 y 12.4 millones de personas respectivamente en el entorno urbano mientras que en el entorno rural se han agregado 19.43 y 19.28 millones de personas en los mismos años, este periodo representa los máximos niveles de pobreza alcanzados, la población con pobreza de capacidades fue de 63.97 y 60.93 millones (tomando en cuenta que la población en esos años era menor en cerca de 20 millones respecto a la población de 2012). En la gráfica 4.10 se observa esta situación, comparando los porcentajes, se encuentra el máximo en esos años, pareciera que la tendencia ha sido a mejorar observando los porcentajes, aunque como lo mencioné anteriormente, en realidad el número de pobres se ha incrementado y se observa rezago en su crecimiento al transcurso de las crisis recurrentes en todos los umbrales. La estrategia de

combate ha sido mejorar la situación de la población en el primer umbral por medio de programas sociales que han tenido resultados pero no en la dimensión que se requiere para erradicar un problema estructural que es propio del sistema económico que orienta la producción para obtener ganancias en los mercados.

A pesar de la tendencia creciente moderada de la actividad económica en México, existe en el largo plazo cierto desarrollo con pobreza pues “el desarrollo económico exitoso en una parte, no ha logrado generalizar los beneficios del crecimiento a todos los sectores, todas las regiones y a toda la población. Una lección del desarrollo y la modernización económica e institucional, es que el proceso genera también condiciones para la reproducción de la pobreza, la concentración de la riqueza y la desigualdad”³⁹. Resulta necesario replantear la estrategia de gasto en las funciones de desarrollo social en las actividades de salud, educación y protección social, puesto que si bien existen resultados positivos, en la población persisten carencias que derivan del problema estructural de la pobreza y se requiere combatirla desde el punto de vista de la intervención estatal en la economía para que tengan un mayor alcance, lo cual implica combinar presupuesto del desarrollo social y económico para fomentar directa e indirectamente las actividades económicas e impulsar un mayor crecimiento de la economía interna.

³⁹ Desarrollo con pobreza. Las experiencias de China y México, Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, Avendaño Ramos Eréndira, Cap. 7, pp. 191 en Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier, Coords., Política social. Experiencias internacionales, Facultad de Economía UNAM, México 2008, 278 págs.

Gráfica 4.9



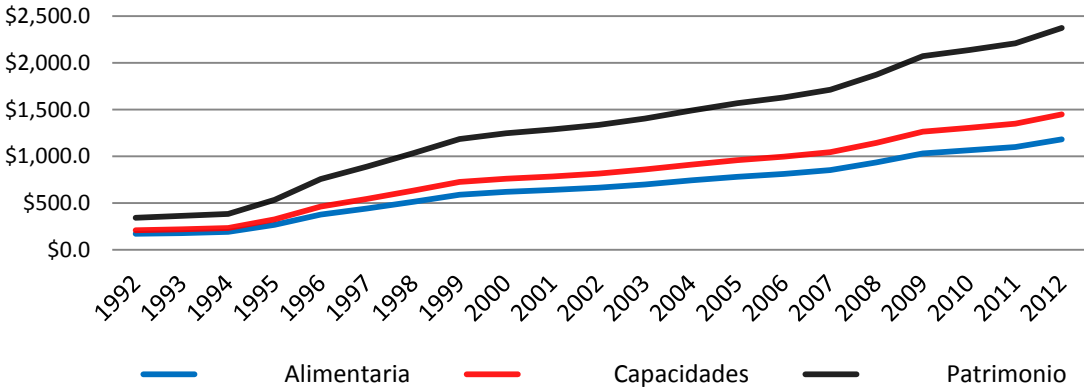
Nota: las estimaciones de 2006, 2008, 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012

Amartya Sen es uno de los teóricos sociales que analiza la medición de la pobreza por ingresos y determina que es importante pero no es un factor determinante del tratamiento de la misma, ya que hace falta tomar en cuenta varias capacidades aunque reconoce mayor dificultad para medirlas, la información disponible es un parámetro útil y práctico para acercarnos a la realidad debido a que el ingreso juega un papel importante en la variación del número de pobres de acuerdo al método de Línea de Pobreza pues el crecimiento de los salarios no es acorde con la inflación ya que indirectamente se muestra en las gráficas 5.1 a) y b) el crecimiento de los precios, el cual ha sido significativo y no acorde con el crecimiento de los salarios; basta con revisar el crecimiento de los mismos en el listado de profesiones con su salario correspondiente que publica cada año la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para evidenciar que la inflación recae

también en las condiciones de vida de la población y tiende a deplorarlas cuanto más aumenta o estancarlas si el salario real no cambia en el transcurso del tiempo.

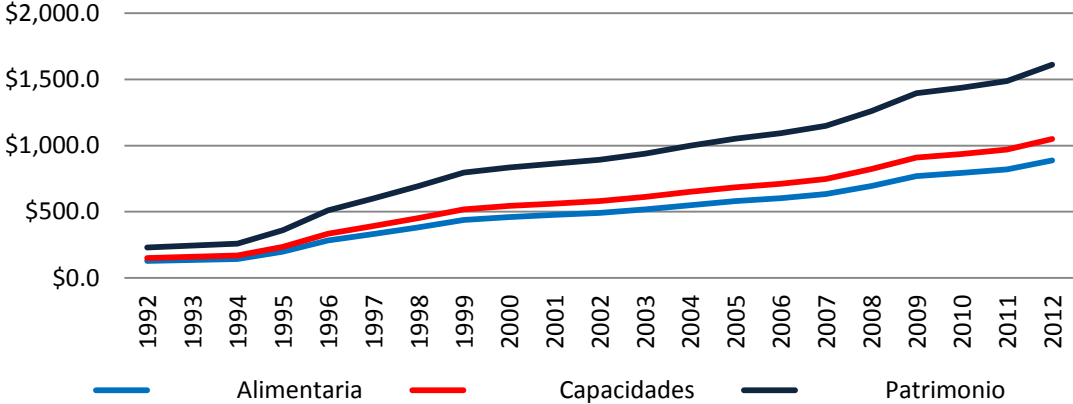
Gráfica 5.1 a)

**Evolución de las líneas de pobreza urbana por ingreso en México 1992-2012.
En pesos corrientes.**



b)

**Evolución de las líneas de pobreza rural por ingreso en México 1992-2012.
En pesos corrientes.**



Fuente: Elaboración a partir del cuadro 4.22.

Comparando las dos gráficas anteriores se muestra como ha crecido más el nivel de ingresos para superar los tres umbrales aunque en mayor medida el umbral de capacidades y patrimonio en las zonas urbanas que en las rurales, lo cual

significa un mayor coste de vida por residir en las zonas urbanas, si hay salarios bajos la adquisición de vivienda es más difícil, aunque también la variación de precios de los alimentos afecta⁴⁰, siendo este el componente que observa mayores diferencias, incluso en los estudios del Coneval se concluye esta situación “el poder adquisitivo de los ingresos laborales de las familias mexicanas se vio afectado por al menos dos eventos económicos: a) el incremento en los precios de los alimentos y b) la crisis financiera que afectó negativamente el mercado laboral del país. La falta de crecimiento económico en el largo plazo ha influido también en el desempeño de salarios, empleos e ingresos. La reducción del poder adquisitivo del ingreso tiene repercusiones importantes sobre el desarrollo social de la población, especialmente sobre la pobreza”⁴¹. Esta situación se relaciona con el empleo debido a la estructura del mismo, ya que no permite mejorar las condiciones de vida por los motivos que retomo a continuación, entre otros que ameritan un análisis detallado.

Evaluaciones del CONEVAL a las políticas de desarrollo social en México.

Después de observar un crecimiento sostenido del gasto en desarrollo social es que la administración pública da forma al marco normativo referente, retomando el capítulo 2, a partir del año 2000 comienzan los esfuerzos por establecer

⁴⁰ Sales Heredia, Francisco J. Editor, documentos selectos de estudios sociales, pp.177, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados LX legislatura, 1a ed. México 2008, 282 págs.

⁴¹ CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, pp. 190, www.coneval.gob.mx, México 2012, 250 págs.

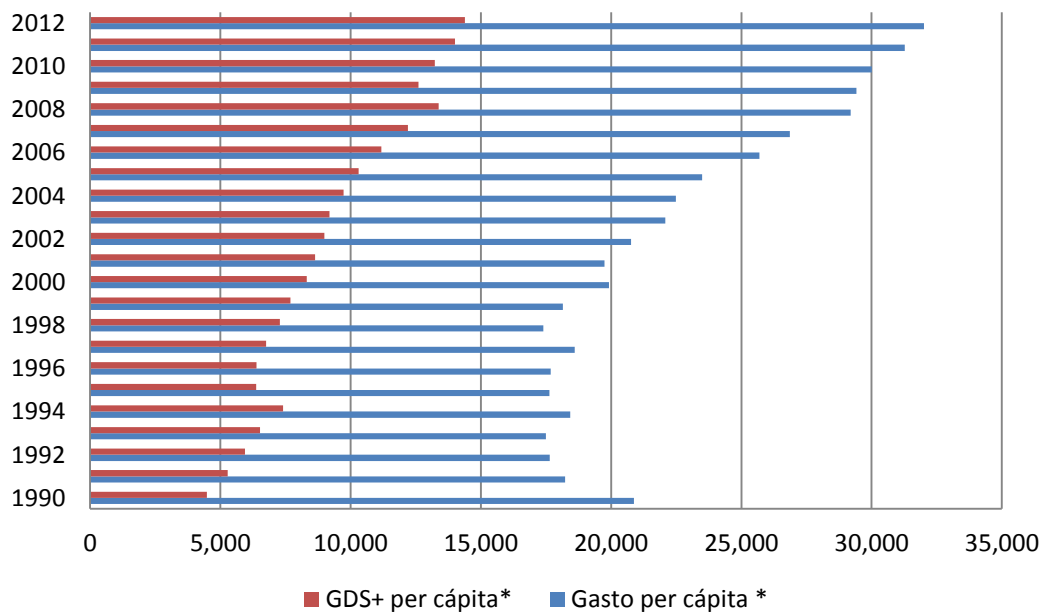
critérios de homologación de metodologías para la medición de algunos indicadores planteados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo social de 2004, crear comisiones para reasignar el gasto en las fases del proceso presupuestario, además de establecer las instituciones encargadas para ejecutar, dar seguimiento y evaluar la asignación del gasto al desarrollo social; es en la parte de la evaluación que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es la institución encargada de llevar a cabo este proceso formulando propuestas sobre la aplicación y orientación de política en la materia y ser un instrumento de apoyo en la asignación óptima de los recursos públicos a este fin, entre otras funciones que se especifican en el artículo 56 de la misma ley.

Respecto a la evaluación, no existen hasta el momento cambios sustanciales en las políticas sino un incremento del número de programas que coadyuvan a mejorar las condiciones de bienestar social entre sus objetivos, donde muy probablemente parte de la población podría estar en peores circunstancias de no ser beneficiaria de algún programa; suman para 2012 un total de 304 programas de desarrollo social, de los cuales solo 217 fueron evaluados por el Coneval durante ese año, y se requiere un esfuerzo creciente por establecer criterios metodológicos que evalúen su pertinencia en donde el análisis costo beneficio debiera comparar el efecto de asignar el mismo monto de recursos a las actividades económicas en todos estos programas. Como lo realicé en el capítulo 3 analizaré los programas 3x1 para migrantes y empleo temporal de forma sintética pues entre sus objetivos hay elementos que pueden combinarse en las

funciones de desarrollo social y económico para lograr mejores resultados en cuanto al mejoramiento del bienestar de la población mexicana. Cabe señalar que un aspecto importante es la forma de evaluar los avances y resultados por parte del Coneval pues de mantenerse esta tendencia creciente del gasto per cápita que de acuerdo a la gráfica 5.2 se ha triplicado en 23 años pasando de 4,477 pesos por persona a 14,390 y se acerca cada vez más a la mitad del gasto total ejercido por el gobierno federal, en este ámbito es probable que se intensifique la rigurosidad de las evaluaciones para establecer criterios de pertinencia en cuanto a la sustentabilidad de los programas ante un entorno de balance económico público deficitario y tasas de crecimiento económico moderadas previstas para los próximos años.

Gráfica 5.2

Gasto neto total del sector público y gasto en desarrollo social per cápita en México 1990-2012. En pesos de 2010.



Fuente: Cuadro 4.1

Las evaluaciones se hacen a través de diversas instituciones tomando como referencia un modelo de términos de referencia para la evaluación de procesos del programa creado por el Coneval basado en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual sirve para realizar adecuaciones específicas a la operación de los diversos programas, la metodología que debe emplearse para cada evaluación parte de “fuentes de información primaria (visitas de observación, encuestas, entrevistas a los involucrados en el programa); información secundaria (normatividad aplicable, matriz de indicadores de resultados del ejercicio fiscal correspondiente, informes de avances y desempeño del programa, sistemas de información, evaluaciones del programa entre otros”⁴².

Todas las instituciones evaluadoras deben cumplir con el proceso señalado, en cuanto al contenido incluir cinco componentes “ a) descripción de la operación del programa, b) descripción de los procesos del programa, c) identificación y clasificación de los procesos, d) análisis y medición de atributos de los procesos y e) análisis global de la operación del programa”⁴³ y trabajo de campo con todos los implicados en el programa desde directores hasta beneficiarios de los programas, además de determinadas obligaciones en cuanto a la presentación de las evaluaciones contraídas por parte de las instituciones evaluadoras respecto a los resultados obtenidos.

⁴² 38.- Coneval, “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos del Programa (Nombre del programa)”, pp. 2, disponible en www.coneval.gob.mx, 47 págs.

⁴³ Ibid, pp. 3.

Respecto al Programa 3x1 para migrantes en el que estos forman clubes (residen en el extranjero) para realizar inversiones en “conservación de recursos naturales, educación, salud y deporte; agua potable, drenaje y electrificación; comunicaciones y transportes, aspectos culturales y actividades económicas para el fortalecimiento ; proyectos productivos y sociales comunitarios; actividades económicas para el fortalecimiento patrimonial y la generación de ingresos y empleo entre la población del programa”⁴⁴ en donde por cada peso invertido de los clubes el gobierno federal aporta 3 pesos para efectuar las inversiones la evaluación de 2012 permite identificar que ha venido disminuyendo la inversión de los migrantes y por tanto el monto ejercido del presupuesto del programa que de 2008 a 2012 fue menor al presupuesto original. “En el periodo de 2011 a 2012, el número de Clubes de Migrantes disminuyó en un 12% (de 795 a 700); también sufrió una caída la inversión de los migrantes en Proyectos del Programa; la reducción fue de 10% (de 452 de 407 millones de pesos) y no alcanzó la meta establecida de 420 millones de pesos”⁴⁵. La multiplicidad de objetivos del programa es una opción para conjuntar esfuerzos en busca de disminuir las diferencias regionales, sin embargo, el monto de los recursos no es significativo comparado con el programa oportunidades y valdría la pena hacer un esfuerzo para incrementar la cobertura de este programa y comparar los resultados obtenidos con oportunidades

⁴⁴ Coneval, Informe de la evaluación específica de desempeño 2012-2013, valoración de la información de desempeño presentada por el programa, Programa 3x1 para migrantes pp. 1, 22 págs.

⁴⁵ Ibid., pp. 2

Como lo he mencionado en reiteradas ocasiones, un elemento esencial para mejorar las condiciones de vida es el empleo, la ausencia de políticas de protección al empleo hacen del Programa de Empleo Temporal una opción en el marco del manejo residual del riesgo, a pesar de las circunstancias adversas, este programa está focalizado en la atención a la población rural y de zonas donde mayor sea el índice de marginación. “La población objetivo se define como aquella fracción de la población potencial que desea participar y para los cuales el programa cuenta con los recursos suficientes. Dicha autoselección da pie a un potencial problema: aun cuando los municipios considerados fueran los de mayor marginalidad, no hay garantía de que los beneficiarios finales fueran los menos pobres pues dependerá de quien se autoseleccionó y de quien selecciona.....no se tienen datos actualizados. Así, se sabe que la población potencial estaría entre 1.5 y 2.0 millones de personas y la población objetivo es entre 10% y 15% de dicha cifra”⁴⁶. Si ampliamos los criterios metodológicos para la definición de la población potencial es probable que el número de personas que se autoseleccionen a participar en el programa se incremente considerablemente en periodos donde hay contracción económica e incluso tomando otros criterios de medición como la población desempleada en el ámbito urbano y con un grado de vulnerabilidad elevado, por tanto la población objetivo tendría que observar la misma tendencia con el consecuente aumento de recursos para los fines del programa, donde los evaluadores e instituciones concuerdan en la necesidad de homologar metas, objetivos, indicadores y sincronizar los periodos de

⁴⁶ Coneval, Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012, Programa de Empleo Temporal, pp. 12, disponible en www.coneval.gob.mx, 100 págs.

presentación de la información concerniente a las evaluaciones por parte de las secretarías que lo llevan a cabo (STPS, SEMARNAT, SEDESOL y SCT). Un punto clave que deberá tener estas características es el padrón de beneficiarios pues es importante verificar que quienes perciben dicho apoyo se encuentren realmente en una etapa transitoria de desempleo, además de servir como guía para dotar de capacidades a personas que frecuentemente caen en el desempleo y tener un análisis detallado de las circunstancias que enfrenta la población desempleada, hecho que reconocen los evaluadores “tomando en consideración el fin y valoración del Programa, la información que describe a los beneficiarios del PET es insuficiente pues carece de dos indicadores básicos: el valor de la caída en el ingreso y el número de veces que el individuo (u otros miembros de la familia) ha tenido una ocupación temporal en el PET en los últimos años. Tales indicadores son indispensables para medir la efectividad del programa para amortiguar la caída del ingreso y para saber si en efecto el programa atiende un problema transitorio”⁴⁷.

Una solución a este problema requiere trabajo de campo y uso de tecnología para recopilar información socioeconómica de los beneficiarios, renovar constantemente el padrón fomentando el uso de internet pues es una herramienta que disminuye los costos de transporte de las personas por ejemplo a un módulo de inscripción e incluso en cuanto a la comunicación para la capacitación,

⁴⁷ Ibid pp. 13

planeación, programación y ejecución de un programa de inversiones en localidades beneficiadas.

En el contexto actual de las finanzas públicas se acerca una situación en la que la disputa por la asignación de recursos cada año plasmada en el PEF se intensificará a reasignar los recursos de un programa a otro por lo que es importante generar un fondo para posibles contingencias y priorizar programas donde sea imprescindible transferir recursos y ajustar el presupuesto en los programas que presenten subejercicio de gasto y poca claridad en los resultados presentados en determinado periodo.

El Coneval clasifica los programas de desarrollo social en 6 dimensiones de análisis: bienestar económico, educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social, como los encontramos en el cuadro 3.7 referente al capítulo anterior; entre los que el PET y 3x1 para migrantes corresponden a la dimensión de bienestar económico, sus objetivos promueven mejorar el bienestar social, cabe reiterar que “el conjunto de programas de bienestar económico se contrastaron con el grupo funcional de desarrollo económico, pues la mayoría de ellos pertenece a dicho grupo”⁴⁸, por lo cual sería pertinente hacer un análisis separado de todos los programas que corresponden a la función de desarrollo social y económico en para comparar resultados. Otra cuestión que debe diferenciarse es la presencia de cierto grado de asistencialismo de cada programa

⁴⁸ CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Evaluación de Desarrollo Social en México 2012, pp. 228, 250 págs.

y buscar métodos para comprometer a la población beneficiada a ser corresponsable y obtener resultados pues los principales beneficiarios de mejorar la eficiencia de los programas son precisamente quienes son atendidos por estos, así también debe ser factible en el mediano y largo plazo establecer cofinanciamiento entre la población beneficiada y gobierno para atender a la población potencial de cada programa que por alguna circunstancia queda fuera de la cobertura de los programas y no limitar la estrategia al incremento del presupuesto solo a programas de subsidio con corresponsabilidad que entregan apoyos ya sea en términos monetarios o en especie que solicitan una débil corresponsabilidad a parte de sus beneficiarios, y que por tanto no impactan significativamente en las causas que generan la pobreza.

Resulta necesario establecer criterios que orienten mayor presupuesto a programas de subsidio con corresponsabilidad donde los beneficiarios sean partícipes de su propio desarrollo, programas de subsidio con corresponsabilidad y recuperación, para financiar nuevos proyectos y por último programas como el PET y 3x1 para migrantes que se pueden reclasificar como acompañamiento financiero con corresponsabilidad, ya que apoyan acciones que realiza la sociedad civil, donde estas ponen una parte de los recursos monetarios y el Estado la otra, el bienestar es una tarea conjunta que no puede excluir actores políticos y sociales, debe pactarse el uso eficiente de recursos públicos a tales fines lo cual implica conjuntar esfuerzos para fortalecer las instituciones a través de la legitimación social de las acciones llevadas a cabo por el Estado.

Recomendaciones de organismos internacionales.

Diversos estudios por parte de los organismos internacionales dan cuenta de que se han logrado avances en general respecto a la cuestión del desarrollo social, sin embargo, también hacen énfasis en que se requieren mejoras en la asignación de recursos para tener resultados óptimos en la consecución de objetivos y metas planteadas; de manera general retomamos las características de la CEPAL para definir los modelos paradigmáticos del estado de bienestar, donde podemos ubicar a México después de la apertura comercial en el régimen liberal de bienestar pues entre sus características “minimiza el Estado, individualiza los riesgos y fomenta las soluciones de mercado, en el marco del manejo residual del riesgo”⁴⁹. Este organismo plantea un pacto social y fiscal que depende de las características de cada país en América Latina y el Caribe pero que en general debe basarse en tres principios como son, universalidad, solidaridad y equivalencia para construir “un consenso que contemple lo siguiente:

- a) Un umbral mínimo de protección social para todos los miembros de la sociedad.
- b) El ritmo de expansión de ese mínimo...conciliando medidas redistributivas con resguardo de la competitividad y sostenibilidad del crecimiento.

⁴⁹ La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, pp.33, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, Trigésimo primer periodo de sesiones, Montevideo Uruguay 2006 193 págs.

-
- c) Formas concretas de solidaridad...es muy importante forjar una institucionalidad social que tenga suficiente autoridad y legitimidad desde el Estado y desde la sociedad) para aplicar las políticas pertinentes.
 - d) Modalidades instituidas de regulación que el Estado hace cumplir y que permiten garantizar que se cumpla la solidaridad descrita. Esta puede consistir en una combinación idónea público privada para el financiamiento de prestaciones y la prestación de servicios.
 - e) Un esquema progresivo, tanto en materia de gasto social como de carga tributaria en el que se defina claramente a que se destinan los incrementos que deberán orientarse a la inversión social y beneficiar claramente a los grupos más desprotegidos, junto con tomar medidas concretas para que los recursos no se destinen a otros fines.
 - f) Estándares sobre efectos sociales del incremento de recursos que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto social”⁵⁰.

Respecto a esta visión se han llevado a cabo programas y acciones en las que el Estado mexicano a través de la SEDESOL, principal institución encomendada para lograr mejorías en el bienestar social, debe poner énfasis en el cumplimiento de sus objetivos para mejorar los resultados en el futuro, aunque los eventos económicos han mermado esos esfuerzos existe claramente una ausencia de políticas de protección al empleo y la flexibilización parece ser sinónimo del

⁵⁰ Ibid pp. 40.

deterioro de su calidad en México por lo que en este ámbito es necesario establecer un pacto que se rija por lo las características de un consenso como el que la CEPAL ha venido recomendando desde hace por lo menos una década pues la vulnerabilidad ante los cambios en el mercado de trabajo propicia un reajuste de los niveles de pobreza en los tres umbrales.

Precisamente el Banco Mundial en un estudio publicado recientemente hace referencia a una clase social emergente que no está dentro de los parámetros para considerarla como pobre o de clase media a la cual denomina los “vulnerables”⁵¹, entre sus características el empleo es determinante para lograr su consolidación en las clases medias o caer nuevamente en la pobreza. Para el caso de México se puede formular la hipótesis de que los trabajadores informales en busca de empleo formal que no logran insertarse en los mercados idóneos y recurren al subempleo como medio de subsistencia, aunque teniendo niveles de ingreso medios, la carencia de protección social los hace caer nuevamente en la pobreza, por ejemplo, al incrementarse sus gastos en salud de manera imprevista, además de la existencia de empleos formales de alta rotación, bajos salarios y reducidas prestaciones que podrían formar la clase de trabajadores mexicanos vulnerable, lo cual sugiere cambios en la estructura económica actual de México para combatir eficazmente los rezagos sociales e involucra esfuerzos en conjunto de la sociedad, gobierno y empresarios para lograr cambios que serán necesarios

⁵¹ Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina., pp. 6, Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0.

en los próximos años si el objetivo sigue siendo reducir los indicadores de rezago social y principalmente el moderado crecimiento económico.

Las recomendaciones de la OCDE para México en los últimos años respecto a la cuestión del bienestar social interrelacionan aspectos económicos y sociales, aunque se enfocan principalmente en dos problemas, el primero se refiere a la articulación entre seguridad social y empleo formal donde los objetivos principales son “ reducir la informalidad y mejorar el dinamismo del mercado de trabajo fomentando la formalidad, mejorar la eficiencia y reducir el costo general de la seguridad social, eliminar las hipotecas subsidiadas, el cuidado infantil y las actividades recreativas del paquete de seguro social obligatorio y combinarlos con programas equivalentes financiados con impuestos” ⁵²; el segundo problema se refiere a la asignación del presupuesto para los diferentes niveles de gobierno que para desempeñar las labores de desarrollo social se clasifican como transferencias etiquetadas y no etiquetadas en las que se sugiere “mejorar el funcionamiento y la transparencia de las transferencias federales mediante el establecimiento y la aplicación de fórmulas claras y medibles para la asignación de las transferencias cuando éstas no existan, dando mayor peso a las necesidades y mayores incentivos a los Estados para proveer mejores servicios. Las transferencias etiquetadas para la salud y educación también deberían tomar en cuenta las diferencias de costos de la prestación de servicios entre las regiones al

⁵² OCDE, (2013), Estudios económicos de la OCDE: México 2013, OECD publishing, pp. 50, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201521-es>.

asignar fondos para reducir las inequidades en el acceso”⁵³. Al transferirse los recursos etiquetados a las entidades con mayor crecimiento económico no se redistribuye ingreso a las entidades con mayor pobreza, además de que a nivel municipal las fórmulas no permiten reasignar recursos de acuerdo al desempeño y se pueden presentar problemas con la ejecución discrecional de esta proporción del gasto y no necesariamente ser redistribuido a los municipios con mayor atraso económico o que requieren generación de infraestructura social para la prestación de servicios de salud y educación con su necesaria atracción de capital humano para prestar servicios a la población de estos municipios.

⁵³ Ibid., pp. 138.

Conclusiones

Existe un marco regulatorio constituido respecto al desarrollo social tras el cambio de rol del Estado que fortalece con más preponderancia al desarrollo social frente al desarrollo económico, el ámbito de acción que precisa y acota las obligaciones del Estado se rige de manera general por la carta magna, específicamente por las leyes y reglamentos gubernamentales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que delimita las posibilidades de ejecución del gasto público, la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento que formó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Sistema Nacional de Desarrollo Social para conjuntar acciones y esfuerzos que logren los objetivos del gobierno en la materia, rigiéndose de manera particular por las leyes y disposiciones de los institutos, dependencias y otras instituciones que lo conforman.

Aunque se trabaja en el ámbito gubernamental cada vez con mayor articulación de estrategias y se ha tenido un extraordinario avance en la diversificación de acciones, programas y proyectos llevados a cabo a través de la ejecución del gasto en desarrollo social, no ha sido posible revertir la tendencia creciente de los niveles de pobreza que presenta la mayoría de la población mexicana en los tres umbrales (alimentaría, capacidades y patrimonio) debido a dos problemas fundamentales a los que no se ha tomado importancia en las estrategias llevadas a cabo por los planeadores y ejecutores del gasto público ya que se convierten

en restricciones o limitaciones estructurales de tal magnitud que son suficientes para mermar los resultados de la intervención estatal en lo social realizada en el periodo 1990-2012:

a) el acelerado crecimiento de la población mexicana pues no existen políticas de control natal, el resultado ha sido un crecimiento de casi 30 millones de personas, de acuerdo al cuadro 4.18, en los 23 años del periodo de estudio de acuerdo a las cifras del CONAPO pues de 87.06 millones de mexicanos en 1990, en el 2012 ya somos 117.05 millones.

b) la economía no ha crecido al ritmo necesario para generar mayor número de empresas rentables y así absorber la creciente oferta de trabajo, por el contrario nos encontramos en una situación de segmentación de los mercados de trabajo en diversas calidades donde existe precariedad y vulnerabilidad del empleo, lo cual se refleja en la ausencia de prestaciones sociales y cambios en el mercado de trabajo que propician reajustes de los umbrales de pobreza que diluyen los efectos positivos del gasto en desarrollo social.

Dados los problemas anteriores y los resultados obtenidos hasta el año 2012 en el combate a la pobreza, es necesario impulsar una asignación presupuestaria mayor a los programas y acciones que fomentan el bienestar económico a través de la inversión en infraestructura social y económica necesaria para dinamizar el mercado interno donde si bien coexisten políticas de gasto social planteando por una parte la asignación eficiente de recursos en el sector público con una clara

visión neoliberal, retomar los planteamientos que promueven incentivar la demanda agregada a través de la inversión pública resulta necesario en acciones y programas que generen infraestructura y capital físico para impulsar el empleo ya que el bienestar económico actualmente se promueve con bajos porcentajes del gasto público, por ejemplo, de acuerdo al cuadro 3.7 los programas que de alguna manera incentivan el bienestar económico representan cerca del 3% del gasto en desarrollo social programado para 2012; asimismo se debe evitar que no sea una redistribución vía un juego de suma cero en el que se quiten recursos de las funciones de desarrollo social para asignarlas al desarrollo económico o viceversa, sino incentivar la actividad económica para que puedan fondearse cada vez mayores recursos al fomento del bienestar económico y aunque la política económica actual no tiende al neokeynesianismo, resulta ser una apuesta necesaria ante los resultados obtenidos. Con ello se puede planear y llevar a cabo acciones y programas donde los recursos públicos se reinviertan a través de las funciones de desarrollo social y económico, generen recursos y exista mayor impulso en cada ejercicio fiscal.

Conservar la estrategia de gasto que se ha venido utilizando en las funciones de desarrollo social para la salud, protección social, educación vivienda y la estrategia de superación de la pobreza es una tarea que requiere mantener e incrementar los niveles de ingresos públicos para fondear estas actividades, de lo contrario se estaría retrocediendo porque los resultados obtenidos indican una necesaria combinación de acciones y programas no solo de funciones

correspondientes al desarrollo social, sino una combinación con las de desarrollo económico para que se aproveche la formación de capital humano en los mercados de trabajo donde se requiere implementar políticas para dinamizar el empleo.

Otra vía de impulso a los programas productivos puede ser el fortalecimiento del crédito ya que si se importan alimentos que es factible producir en México, porque no otorgar créditos revolventes para producirlos al interior del país apoyando la generación de empresas y empleos en los estados que se requiere mayor incentivo a la actividad económica y resarcir las condiciones en que vive parte de la población rural como se hacía en los programas del PIDER, Coplamar y Solidaridad.

Los alcances del gasto son producto de la inercia que tienen las demandas sociales desagregando por una parte en los programas sociales, donde los principales referentes de la salud son el Seguro Popular a personas que no podían acceder a estos servicios básicos de salud por sus condiciones socioeconómicas, se está buscando una complementación de los programas focalizados con el funcionamiento de las dependencias para este programa con la Secretaría de Salud (SSA), los institutos como el IMSS en el programa Oportunidades que es un referente importante en cuanto a la asistencia de salud que brinda y como se conjuntan acciones para lograr mejores resultados siendo una estrategia que redistribuye recursos a sectores de la población que realmente los necesitan

debido a la estructura de sus reglas de operación, selección de beneficiarios y otorgamiento de los apoyos o servicios.

El sistema de salud otorgado a través de programas debe ser financieramente viable en el mediano plazo y requiere cada vez mayores aportaciones de los beneficiarios para establecer fondos ya que es posible que tiendan a disminuir significativamente su cobertura ante la presencia de crisis económicas de origen interno y externo, implementar políticas públicas que promuevan la inserción de parte de los beneficiarios que cuentan con empleos estables a los servicios que ofrece el IMSS, principalmente por la infraestructura existente, puede ser una alternativa para fomentar la formalidad.

Por otra parte, tenemos el gasto agregado de las funciones de desarrollo social que incluye la mayoría de los programas sociales y el gasto se concentra en las funciones de educación, salud, protección social y vivienda en ese orden de importancia respecto al presupuesto ejercido, la tendencia del gasto por funciones está logrando avances en la cobertura de los servicios de salud, educación y cada vez más trabajadores están ingresando al empleo formal, lo que está sucediendo es que al analizar los datos agregados no se obtienen los resultados esperados, sin embargo, revisando específicamente las actividades, acciones, servicios y programas que comprende cada función es demostrable que existen cambios en la estructura de la población atendida y es claro que se ha logrado mayor cobertura de los servicios, aunque hace falta avanzar en la mejora de la calidad de

los mismos y cubrir parte de la población que todavía no se beneficia del gasto en desarrollo social; las tres principales funciones contribuyen a superar la pobreza de capacidades debido a lo siguiente:

La articulación de las funciones de salud y protección social (que incluyen pensiones) como se le ha denominado en 2012, en su conjunto contribuyen a mejorar las condiciones de salud de la población de diversos ingresos y situación laboral pues existe un sistema de salud de mayor cobertura que también apoya sectores de la población altamente excluidos debido a sus bajos ingresos o lejanía de las zonas urbanas con los programas focalizados, el IMSS ha aumentado significativamente su cobertura pues la ligera tendencia de crecimiento de la economía mexicana ha sido suficiente para impulsar el crecimiento del número de asegurados, el ISSSTE ha absorbido más familiares de asegurados pues el número de trabajadores no ha crecido significativamente desde 2001, ha diversificado su cobertura y está en proceso de modernización constante.

La educación ha experimentado cambios significativos como el aumento en la cobertura que se ve reflejado en el aumento en la matrícula de estudiantes en todos los niveles educativos a partir de 2001, subsisten diversas calidades de la educación, sin embargo, el sistema está articulado de tal manera que quienes no estén lo suficientemente alejados de la infraestructura educativa tienen la posibilidad de autoseleccionarse e insertarse en la educación pública e ir aumentando sus capacidades conforme avanza su grado escolar, la educación

básica representa la mayor proporción de alumnos matriculados en todo el país y la infraestructura es mayor y requiere cierta modernización tecnológica, aunque se cuestiona la calidad por parte de la OCDE; los alumnos que acceden a la educación media superior obtienen capacidades técnicas demandadas por las empresas, en la educación superior obtienen los mayores beneficios en cuanto a conocimientos pues sus capacidades son cada vez más cualificadas aunque existe poca inversión en investigación y desarrollo si hay formación de capital humano en diversas áreas de la ciencia que al incrementar su calidad debe aumentar el potencial de innovación tecnológica de México.

La pobreza se combate en menor grado, y depende mucho de la distribución del ingreso y la contracción o expansión de los sueldos y salarios de la población trabajadora, como se ha visto la función de la vivienda ocupa el cuarto lugar de importancia respecto al monto de recursos asignado a las funciones de desarrollo social, el impulso no tiene la magnitud que debiera pues representa una de las actividades de la economía que no ha crecido como se esperaba a pesar de ser una rama que dinamiza el crecimiento económico potencialmente debido a su impacto el sector de la construcción y las diversas ramas que directa e indirectamente se relacionan, en cuanto a su importancia social representa generación de valor agregado y patrimonio para las familias convirtiéndose en un indicador fehaciente de la existencia o ausencia de cierta mejora en las condiciones de vida de la población.

El análisis que presento es parcial y requiere un estudio de la regresividad o progresividad del gasto separándolo por funciones, programas y acciones sociales, donde será más factible redirigir recursos de acuerdo a los objetivos que se tengan, en el Coneval se realizan análisis de este tipo a nivel programa, sin embargo, para mejorar los resultados a nivel agregado es necesario identificar claramente los efectos que están teniendo las estrategias implementadas hasta ahora en cada una de las funciones y subfunciones de desarrollo social donde habrá una comparación de lo que observan otros organismos e instituciones nacionales e internacionales y la sociedad mexicana con lo que se publica en los documentos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal al respecto.

Anexo Estadístico

Cuadro 3.7

México: Gasto aprobado a programas y acciones sociales 2012 (En pesos).

Secretaría o institución ejecutora	Presupuesto asignado	%	Análisis Coneval
Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL			22
Programa Hábitat	3,566,040,020	0.51	Vivienda
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,050,000,000	0.15	Alimentación
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	1,796,000,000	0.26	Alimentación
Programa de Opciones Productivas	400,000,000	0.06	Bienestar económico
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	168,159,886	0.02	Bienestar económico
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1,512,400,000	0.22	Vivienda
Programa 3 x 1 para Migrantes	507,750,806	0.07	Bienestar económico
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	290,689,915	0.04	No analizado
Programa de Coinversión Social	395,000,000	0.06	No analizado
Programa de Empleo Temporal (PET)	1,248,000,000	0.18	Bienestar económico
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	34,941,400,000	4.99	Alimentación
Programa de Vivienda Rural	700,000,000	0.10	Vivienda
Programa de Apoyo Alimentario	4,083,800,000	0.58	Alimentación
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	250,000,000	0.04	No analizado
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2,891,057,600	0.41	Bienestar económico
Rescate de espacios públicos	1,005,000,000	0.14	No analizado
Programa 70 y más	18,821,205,682	2.69	Seguridad social
Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	130,000,000	0.02	Vivienda
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	6,411,094,318	0.92	Vivienda
Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	48,000,000	0.01	Vivienda
Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	314,400,000	0.04	Vivienda
Programa de impulso al desarrollo regional	7,342,231	0.00	Bienestar económico

CONACYT			5
Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	5,869,500,000	0.84	Educación
Sistema Nacional de Investigadores	2,890,000,000	0.41	Educación
Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	400,000,000	0.06	Educación
Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.		0.00	
Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.	310,000,000	0.04	Educación
Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica	200,000,000	0.03	Educación
Secretaría del Trabajo y Previsión Social			4
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	1,022,887,644	0.15	Bienestar económico
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral	29,513,592	0.00	Bienestar económico
Programa de Apoyo para la Productividad	374,000	0.00	Bienestar económico
Programa de Impulso para el Empleo de Jóvenes y Grupos en Desventaja	600,000,000	0.09	n.d.
Secretaría de Salud			20
Programa Comunidades Saludables	114,688,276	0.02	Salud
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	258,661,113	0.04	Salud
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,314,414,228	0.76	Alimentación
Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la infancia	145,024,407	0.02	Salud
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	279,494,531	0.04	Salud
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	209,484,000	0.03	Bienestar económico
Caravanas de la Salud	704,096,038	0.10	Salud
Seguro Médico para una Nueva Generación	2,653,025,918	0.38	Salud
Sistema Integral de Calidad en Salud	163,034,148	0.02	Salud
Seguro Popular	64,402,458,192	9.20	Salud
Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud	50,000,000	0.01	Salud
	2,201,892,641	0.31	
Reducción de la mortalidad materna	255,343,943	0.04	Salud
Vigilancia epidemiológica	787,647,244	0.11	Salud
Apoyos Adicionales para la Prevención y Atención de Adicciones en Entidades Federativas.	300,000,000	0.04	Salud
Prevención y atención contra las adicciones	1,294,478,158	0.18	Salud
Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	15,433,932,575	2.21	Salud
Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación	1,182,183,573	0.17	Salud

Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud	2,697,608,166	0.39	Salud
Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud	3,540,059,488	0.51	Salud
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	1,500,814,344	0.21	Salud
Secretaría de Economía			11
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	258,298,481	0.04	Bienestar económico
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	2,158,517,346	0.31	Bienestar económico
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	7,048,184,117	1.01	Bienestar económico
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	269,268,551	0.04	Bienestar económico
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT).	715,794,862	0.10	Bienestar económico
Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	378,192,147	0.05	
Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	51,224,841	0.01	Bienestar económico
Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas	106,440,625	0.02	Bienestar económico
Programa para impulsar la competitividad de sectores industriales	100,018,462	0.01	Bienestar económico
Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera	250,000,000	0.04	Bienestar económico
Secretaría de Comunicaciones y Transportes			1
Programa de Empleo Temporal (PET)	1,579,700,000	0.23	Bienestar económico
		0.00	
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación			14
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	6,743,052,000	0.96	Bienestar económico
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor	18,325,000,000	2.62	Bienestar económico
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	13,843,337,437	1.98	Bienestar económico
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	2,963,384,000	0.42	Bienestar económico
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	7,286,914,000	1.04	No analizado
Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades	4,649,787,434	0.66	Bienestar económico
Instrumentación de acciones para mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	1,713,928,346	0.24	Bienestar económico

Sistema Nacional de Investigación Agrícola	59,260,000	0.01	Bienestar económico
Apoyo al cambio tecnológico en las actividades acuícolas y pesqueras	2,500,000	0.00	Bienestar económico
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	1,370,000	0.00	Bienestar económico
Campaña de Diagnóstico, Prevención y Control de la Varroasis	1,508,491	0.00	Bienestar económico
Vinculación Productiva	59,471,150	0.01	Bienestar económico
Generación de Proyectos de Investigación	631,361,834	0.09	Bienestar económico
Apoyo al cambio tecnológico en las actividades agropecuarias, rurales, acuícolas y pesqueras	1,207,589,674	0.17	Bienestar económico

Secretaría de Educación Pública

84

Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	747,397,543	0.11	Educación
Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	1,475,113,542	0.21	Educación
Programa Escuelas de Calidad	1,700,000,000	0.24	Educación
Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	198,602,887	0.03	Educación
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	290,020,479	0.04	Educación
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	23,062,061,021	3.30	Educación
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	108,350,300	0.02	Educación
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	206,045,803	0.03	Educación
Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural	108,140,291	0.02	Educación
Programa Educativo Rural	593,000,001	0.08	Educación
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	353,872,417	0.05	Educación
Programa Nacional de Lectura	27,181,834	0.00	Educación
Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	150,115,685	0.02	Educación
Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas	141,368,545	0.02	Educación
Cultura Física	446,017,922	0.06	Salud
Deporte	4,301,958,439	0.61	Educación
Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	595,915,973	0.09	Salud
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	35,909,818	0.01	Educación

Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	26,551,761	0.00	Educación
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	106,099,679	0.02	Educación
Programa Escuelas de Tiempo Completo	3,002,953,668	0.43	Educación
Programa de Escuela Segura	329,554,519	0.05	Educación
Habilidades digitales para todos	1,800,000,000	0.26	Educación
Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje, Concursable	100,000,000	0.01	Educación
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	1,551,799,120	0.22	Educación
Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	58,274,717,570	8.33	Educación
Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno (Fondo de concurso para propuestas de saneamiento financiero)	800,000,000	0.11	Educación
Atención educativa a grupos en situación vulnerable	57,000,000	0.01	Educación
Escuela siempre abierta a la comunidad	410,020,000	0.06	Educación
Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	50,000,000	0.01	Educación
Programa de becas	4,604,501,801	0.66	Educación
Apoyo a desregulados	366,190,881	0.05	Educación
Subsidio a programas para jóvenes	65,462,000	0.01	Educación
Educación para personas con discapacidad	130,000,000	0.02	Educación
Subsidios para centros de educación	553,673,341	0.08	Educación
Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior	1,628,471,497	0.23	Educación
Fondo concursable de la inversión en infraestructura para Educación Media Superior	1,100,000,000	0.16	Educación
Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos	529,000,000	0.08	Educación
Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales	195,000,000	0.03	Educación
Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	700,000,000	0.10	Educación
Atención Educativa a Grupos en Situación vulnerable en Educación Básica	73,000,000	0.01	Educación
Apoyos complementarios para el FAEB	1,000,000,000	0.14	Educación
Fortalecimiento de la educación media superior en COLBACH	110,077,742	0.02	Educación
Fortalecimiento de la educación media superior en CECYTES	66,415,163	0.01	Educación
Sistema Nacional de Educación a Distancia	42,000,000	0.01	Educación
Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena	104,000,000	0.01	Educación
Programa de Carrera Docentes (UPES)	350,000,000	0.05	Educación
Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales existentes (Fondo de concurso. Incluye equipamiento)	114,000,000	0.02	Educación
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (incluye equipamiento, laboratorios y talleres)	218,000,000	0.03	Educación
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (incluye equipamiento, laboratorios y talleres)	218,000,000	0.03	Educación

Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	105,000,000	0.02	Educación
Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales	70,000,000	0.01	Educación
Fondo de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos (descentralizados) Equipamiento e Infraestructura: talleres y laboratorios	90,000,000	0.01	Educación
Instituciones Estatales de Cultura	1,045,960,018	0.15	Educación
Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES	900,000,000	0.13	Educación
Mejores Escuelas	1,820,000,000	0.26	Educación
Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES	900,000,000	0.13	Educación
Mejores Escuelas	1,820,000,000	0.26	Educación
Formación y certificación para el trabajo	2,407,580,113	0.34	Educación
Prestación de servicios de educación media superior	6,263,988,820	0.90	Educación
Prestación de servicios de educación técnica	22,946,447,886	3.28	Educación
Programa de Formación de Recursos Humanos basados en Competencias (PROFORHCOM)	537,596,209	0.08	Educación
Prestación de servicios de educación superior y posgrado	35,022,836,996	5.00	Educación
Impulso al desarrollo de la cultura	6,697,666,652	0.96	Educación
Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación	2,319,894,405	0.33	Educación
Producción y transmisión de materiales educativos y culturales	1,353,767,044	0.19	Educación
Promoción y fomento de libros y la lectura	117,269,905	0.02	Educación
Producción y distribución de libros, materiales educativos, culturales y comerciales	300,564,206	0.04	Educación
Atención al deporte	702,282,173	0.10	Educación
Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	376,625,151	0.05	Educación
Investigación científica y desarrollo tecnológico	11,957,354,019	1.71	Educación
Otorgamiento y promoción de servicios cinematográficos	616,612,685	0.09	Educación
Normalización y certificación en competencias laborales	119,692,098	0.02	Educación
Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	140,076,003	0.02	Educación
Registro Nacional de Profesionistas	27,504,873	0.00	Educación
Servicios educativos culturales	769,411,216	0.11	Educación
Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)	91,900,033	0.01	Educación
Universidad virtual	314,383,608	0.04	Educación
Diseño, construcción, consultoría y evaluación de la infraestructura física educativa	180,326,954	0.03	Educación
Emisión de la normatividad y certificación de la infraestructura física educativa	17,769,808	0.00	Educación
Formación de docentes de la educación media superior	272,084,137	0.04	Educación
Fondo de Apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos (Federales y Descentralizados) equipamiento e infraestructura: talleres y laboratorios	115,750,661	0.02	Educación
Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena	2,884,117,595	0.41	Educación

Acciones compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	1,950,378,638	0.28	Educación
Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	2,111,527,409	0.30	Educación
Producción y distribución de libros de texto gratuitos	2,446,231,249	0.35	Educación
Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales	235,818,608	0.03	Educación
IMSS			6
Prestaciones sociales eficientes	746,241,217	0.11	Bienestar económico
Servicios de guardería	8,160,622,998	1.17	Bienestar económico
Atención a la salud pública	3,251,824,566	0.46	Salud
Atención curativa eficiente	137,385,987,569	19.63	Salud
Atención a la salud en el trabajo	828,495,554	0.12	Salud
Investigación en salud en el IMSS	495,052,414	0.07	Salud
ISSSTE			15
Control de Enfermedades Prevenibles por vacunación	381,929,976	0.05	Salud
Control de Enfermedades Transmisibles	167,083,627	0.02	Salud
Detección Oportuna de Enfermedades	184,697,625	0.03	Salud
Control del Estado de Salud de la Embarazada	166,672,447	0.02	Salud
Atención Materno Infantil	110,211,802	0.02	Salud
Consulta Bucal	677,296,414	0.10	Salud
Consulta Externa General	4,711,025,986	0.67	Salud
Consulta Externa Especializada	4,009,798,277	0.57	Salud
Hospitalización General	3,227,156,644	0.46	Salud
Hospitalización Especializada	4,194,887,984	0.60	Salud
Atención de Urgencias	1,390,161,377	0.20	Salud
Rehabilitación	90,337,610	0.01	Salud
Investigación Científica y Tecnológica	59,238,723	0.01	Salud
Capacitación y Formación de los Recursos Humanos en Salud	222,811,784	0.03	Salud
Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social	221,407,291	0.03	Salud
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales			17
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	210,000,000	0.03	No analizado
Programa de Agua Limpia	56,658,770	0.01	Salud
Programa de Empleo Temporal (PET)	550,000,000	0.08	
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	5,098,082,497	0.73	Vivienda
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	2,687,241,397	0.38	Vivienda
Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	1,106,534,307	0.16	No analizado

Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina	30,000,000	0.00	No analizado
Programa de Cultura del Agua	27,065,347	0.00	Salud
Prevención y gestión integral de residuos	531,744,465	0.08	No analizado
Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca	42,797,867	0.01	No analizado
Programa de Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales	41,188,120	0.01	No analizado
Programa de Conservación del Maíz Criollo	34,836,364	0.00	No analizado
Pro Árbol.-Desarrollo Forestal	2,444,458,771	0.35	No analizado
Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	28,780,059	0.00	No analizado
Manejo Integral del Sistema Hidrológico	370,116,929	0.05	No analizado
Pro Árbol.-Protección Forestal	2,022,141,229	0.29	No analizado
Investigación científica y tecnológica	528,612,842	0.08	No analizado
Secretaría de Hacienda y Crédito Público			23
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	230,200,000	0.03	No analizado
Atención a Tercer Nivel	20,100,000	0.00	Salud
Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	100,000,000	0.01	Bienestar económico
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	8,489,900,000	1.21	Vivienda
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	959,070,545	0.14	Educación
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de os Pueblos Indígenas (PIBAI)	5,908,327,119	0.84	No analizado
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	345,393,825	0.05	Bienestar económico
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	283,884,639	0.04	Bienestar económico
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	42,146,943	0.01	No analizado
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	53,787,320	0.01	No analizado
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	211,810,898	0.03	No analizado
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	211,209,978	0.03	Bienestar económico
Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres.	100,000,000	0.01	No analizado
Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	1,000,000	0.00	Vivienda
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados)	23,000,000	0.00	No analizado
Apoyo a proyectos de comunicación indígena	4,000,000	0.00	No analizado
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	35,000,000	0.01	No analizado
Excarcelación de Presos Indígenas	18,000,000	0.00	No analizado
Programa integral de formación, capacitación y consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales.	62,605,515	0.01	No analizado
Programa de Garantías Liquidadas	293,615,327	0.04	No analizado

Programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural	321,900,000	0.05	No analizado
Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	126,612,336	0.02	No analizado
Reducción de Costos de Acceso al Crédito	46,366,822	0.01	No analizado
Gasto en programas y acciones sociales	699,854,218,942		
Gasto en programas y acciones de las funciones de Desarrollo Social	620,405,106,728		
En millones de pesos			
GDS	2,869,583.0		
% GPAS/GDS	24.39		
% GPAS1/GDS	21.62		

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Notas:

GPAS =Gasto en programas y acciones sociales incluyendo bienestar económico

GPAS1 =Gasto en programas y acciones sociales incluidos en el gasto en desarrollo social

GDS = Gasto en Desarrollo Social

Cuadro 4.1

México: Gasto neto total, en funciones de desarrollo social y superación de la pobreza 1990-2012.
Millones de pesos base 2010 =100

Año	Gasto Neto Total	Gasto Programable	Gasto no programable	Gasto en Desarrollo Social	Costo financiero de la deuda del sector público	Gasto en superación de la pobreza
1990	1,817,757.7	1,019,747.9	798,009.8	389,811.5	585,455.6	
1991	1,616,438.7	1,056,760.0	559,678.7	468,078.4	342,557.5	
1992	1,590,439.0	1,095,468.6	494,970.4	535,612.4	264,875.3	
1993	1,602,937.1	1,158,948.4	443,988.7	597,418.9	197,760.7	
1994	1,714,871.5	1,305,907.0	408,964.6	688,817.4	181,868.2	83,133.4
1995	1,666,228.8	1,126,097.9	540,131.0	601,967.9	324,235.5	77,431.9
1996	1,694,981.2	1,164,136.7	530,844.4	612,039.5	316,246.5	76,014.5
1997	1,807,970.1	1,263,313.3	544,655.7	657,238.8	296,177.0	72,630.9
1998	1,713,634.5	1,239,248.6	474,386.9	717,057.5	224,729.0	83,957.4
1999	1,809,855.1	1,258,778.7	551,076.3	767,015.9	289,747.8	90,989.0
2000	2,009,435.6	1,382,519.1	626,921.3	839,320.5	324,928.8	98,801.1
2001	2,016,890.6	1,424,257.8	592,632.9	882,172.7	285,790.4	105,303.1
2002	2,147,545.2	1,560,985.1	586,560.1	929,810.1	258,086.5	123,902.3
2003	2,312,308.8	1,718,670.5	593,638.3	962,673.2	263,994.6	127,568.5
2004	2,382,215.1	1,754,199.9	628,015.2	1,030,421.6	272,630.2	144,550.1
2005	2,516,884.8	1,878,144.4	638,740.4	1,104,375.3	267,204.0	157,570.6
2006	2,785,413.9	2,050,117.9	735,296.0	1,212,484.2	306,767.9	173,435.5
2007	2,948,682.4	2,255,255.3	693,403.5	1,339,980.5	281,955.2	187,817.1
2008	3,249,194.6	2,502,052.2	747,148.1	1,488,937.4	254,916.2	228,239.2
2009	3,319,452.4	2,621,832.3	697,620.1	1,421,952.8	280,146.2	251,788.2
2010	3,428,731.9	2,702,453.0	731,396.0	1,511,441.6	261,743.4	278,061.3
2011	3,618,071.6	2,855,176.8	762,894.8	1,619,735.0	271,107.5	278,431.5
2012	3,747,542.2	2,967,851.2	779,690.9	1,684,433.9	290,047.9	294,975.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderon Hinojosa (2011-2012) y Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2013); e Informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2012.

Nota:

Para deflactar las series se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) base segunda quincena de diciembre de 2010=100.

Cuadro 4.2

México: Gasto Neto Total, programable y en funciones de desarrollo social respecto al PIB 1990-2012.

En porcentajes.

Año	GNT **/PIB	GDS*/PIB	Gasto programable/ PIB	GDS/GNT	GDS/Gasto Programable	Gasto Programable/ GNT	Gasto no Programable/ GNT
1990	25.0	5.4	14.0	21.4	38.2	56.1	43.9
1991	22.1	6.4	14.4	29.0	44.3	65.4	34.6
1992	21.4	7.2	14.8	33.7	48.9	68.9	31.1
1993	18.0	6.7	13.0	37.3	51.5	72.3	27.7
1994	18.2	7.3	13.8	40.2	52.7	76.2	23.8
1995	19.3	7.0	13.0	36.1	53.5	67.6	32.4
1996	19.2	6.9	13.2	36.1	52.6	68.7	31.3
1997	19.6	7.1	13.7	36.4	52.0	69.9	30.1
1998	17.9	7.5	12.9	41.8	57.9	72.3	27.7
1999	18.2	7.7	12.7	42.4	60.9	69.6	30.4
2000	19.0	7.9	13.1	41.8	60.7	68.8	31.2
2001	19.4	8.5	13.7	43.7	61.9	70.6	29.4
2002	20.5	8.9	14.9	43.3	59.6	72.7	27.3
2003	21.4	8.9	15.9	41.6	56.0	74.3	25.7
2004	20.6	8.9	15.2	43.3	58.7	73.6	26.4
2005	20.9	9.2	15.6	43.9	58.8	74.6	25.4
2006	21.6	9.4	15.9	43.5	59.1	73.6	26.4
2007	21.9	10.0	16.8	45.4	59.4	76.5	23.5
2008	23.6	10.8	18.2	45.8	59.5	77.0	23.0
2009	25.7	11.0	20.3	42.8	54.2	79.0	21.0
2010	25.3	11.2	20.0	44.1	55.9	78.8	21.3
2011	25.3	11.3	20.0	44.8	56.7	78.9	21.1
2012	25.4	11.4	20.1	44.9	56.8	79.2	20.8

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, PIB trimestral 1980-2007 y PIB trimestral 1993-2013 a precios corrientes; Sexto y Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2011-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2013) Informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2012.

Notas: * GDS = Gasto en Desarrollo Social

** GNT = Gasto Neto Total

Los porcentajes se obtuvieron del PIB y Gasto público a precios corrientes.

Cuadro 4.3

Variación real del Producto Interno Bruto y gasto público en México por diversos componentes 1991-2012.

En porcentajes

Año	PIB	Gasto Programable	Gasto total	Gasto en Desarrollo Social	Costo financiero de la deuda del sector público	Gasto no programable
1991	-0.1	3.6	-11.1	20.1	-41.5	-29.9
1992	1.9	3.7	-1.6	14.4	-22.7	-11.6
1993	20.0	5.8	0.8	11.5	-25.3	-10.3
1994	4.7	12.7	7.0	15.3	-8.0	-7.9
1995	-5.8	-13.8	-2.8	-12.6	78.3	32.1
1996	6.0	3.4	1.7	1.7	-2.5	-1.7
1997	6.9	8.5	6.7	7.4	-6.3	2.6
1998	4.6	-1.9	-5.2	9.1	-24.1	-12.9
1999	2.7	1.6	5.6	7.0	28.9	16.2
2000	5.3	9.8	11.0	9.4	12.1	13.8
2001	-0.6	3.0	0.4	5.1	-12.0	-5.5
2002	0.2	9.6	6.5	5.4	-9.7	-1.0
2003	1.4	10.1	7.7	3.5	2.3	1.2
2004	4.3	2.1	3.0	7.0	3.3	5.8
2005	3.0	7.1	5.7	7.2	-2.0	1.7
2006	5.0	9.2	10.7	9.8	14.8	15.1
2007	3.2	10.0	5.9	10.5	-8.1	-5.7
2008	1.4	10.9	10.2	11.1	-9.6	7.8
2009	-4.7	4.8	2.2	-4.5	9.9	-6.6
2010	5.1	3.1	3.3	6.3	-6.6	4.8
2011	4.0	5.7	5.5	7.2	3.6	4.3
2012	3.7	3.9	3.6	4.0	7.0	2.2
Promedio	3.3	5.1	3.5	7.1	-0.8	0.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 4.1

Cuadro 4.4

México: Gasto en funciones de desarrollo social y su variación real 1990-2002.

En millones de pesos base 2010

Año	Educación	% Var real	Salud	% Var real	Seguridad social	% Var real	Laboral	% Var real	Abasto y asistencia social	% Var real	Desarrollo regional y urbano	% Var real
1990	158,721.5		177,393.9		6,204.4		1,825.8		8,020.6		37,645.2	
1991	183,281.7	15.5	209,959.9	18.4	6,230.0	0.4	2,015.2	10.4	15,037.3	87.5	51,909.2	37.9
1992	220,540.7	20.3	223,292.4	6.4	8,464.9	35.9	1,957.2	-2.9	20,849.8	38.7	60,507.4	16.6
1993	264,399.4	19.9	244,730.2	9.6	2,148.4	-74.6	2,078.4	6.2	18,816.4	-9.8	65,246.1	7.8
1994	304,188.1	15.0	180,525.5	-26.2	88,745.3	4030.8	3,936.3	89.4	22,944.9	21.9	88,477.3	35.6
1995	269,694.0	-11.3	157,258.2	-12.9	87,460.9	-1.4	4,461.8	13.3	24,945.8	8.7	58,147.1	-34.3
1996	272,368.5	1.0	151,577.2	-3.6	93,851.6	7.3	2,098.6	-53.0	29,625.0	18.8	62,518.6	7.5
1997	272,914.3	0.2	169,846.3	12.1	126,004.8	34.3	4,116.0	96.1	21,312.5	-28.1	63,044.9	0.8
1998	306,430.7	12.3	181,616.3	6.9	130,688.1	3.7	3,926.3	-4.6	19,551.8	-8.3	74,844.2	18.7
1999	310,909.9	1.5	194,899.3	7.3	168,163.1	28.7	4,030.5	2.7	17,871.9	-8.6	71,141.2	-4.9
2000	334,613.6	7.6	197,273.0	1.2	199,465.6	18.6	4,351.8	8.0	17,495.1	-2.1	86,121.5	21.1
2001	357,316.2	6.8	205,890.2	4.4	195,906.7	-1.8	4,027.1	-7.5	19,400.3	10.9	99,632.1	15.7
2002	375,594.8	5.1	192,260.0	-6.6	231,473.7	18.2	3,597.0	-10.7	21,099.6	8.8	105,785.1	6.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

Cuadro 4.5

México: Gasto en funciones de desarrollo social 1990-2002.

En porcentajes

Año	Educación	Salud	Seguridad social	Laboral	Abasto y asistencia social	Desarrollo regional y urbano
1990	40.7	45.5	1.6	0.5	2.1	9.7
1991	39.1	44.8	1.3	0.4	3.2	11.1
1992	41.2	41.7	1.6	0.4	3.9	11.3
1993	44.3	41.0	0.4	0.3	3.1	10.9
1994	44.2	26.2	12.9	0.6	3.3	12.8
1995	44.8	26.1	14.5	0.7	4.1	9.7
1996	44.5	24.8	15.3	0.3	4.8	10.2
1997	41.5	25.8	19.2	0.6	3.2	9.6
1998	42.7	25.3	18.2	0.5	2.7	10.4
1999	40.5	25.4	21.9	0.5	2.3	9.3
2000	39.9	23.5	23.8	0.5	2.1	10.3
2001	40.5	23.3	22.2	0.5	2.2	11.3
2002	40.4	20.7	24.9	0.4	2.3	11.4
Promedio	41.9	30.3	13.7	0.5	3.0	10.6

Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

Cuadro 4.6

México: Gasto en funciones de desarrollo social y su variación real 2003-2011.
En millones de pesos constantes base 2010=100

Año	Educación	% Variación real	Salud	% Variación real	Seguridad social	% Variación real	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	% Variación real	Agua Potable y Alcantarillado	% Variación real	Asistencia Social	% Variación real
2003	372,105.7	0.9	241,447.9	-20.4	201,403.8	3.5	118,050.9		5,817.5		23,847.5	
2004	384,457.7	3.3	245,268.3	1.6	223,583.5	11.0	142,074.8	20.4	8,377.5	44.0	26,659.8	11.8
2005	407,918.0	6.1	284,176.5	15.9	224,266.3	0.3	142,556.8	0.3	13,165.2	57.1	32,292.5	21.1
2006	437,896.2	7.3	303,211.7	6.7	248,527.8	10.8	159,890.3	12.2	17,598.0	33.7	45,360.2	40.5
2007	463,544.8	5.9	326,432.2	7.7	288,337.1	16.0	190,653.2	19.2	26,979.7	53.3	44,033.5	-2.9
2008	485,387.0	4.7	329,765.9	1.0	379,921.2	31.8	206,219.2	8.2	19,429.9	-28.0	68,214.1	54.9
2009	496,398.7	2.3	355,844.0	7.9	313,514.8	-17.5	166,389.2	-19.3	23,903.9	23.0	65,902.1	-3.4
2010	508,414.5	2.4	364,564.2	2.5	345,517.7	10.2	172,698.1	3.8	45,645.3	91.0	74,601.8	13.2
2011	533,619.2	5.0	396,242.5	8.7	382,943.5	10.8	200,665.1	16.2	27,950.3	-38.8	78,314.4	5.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

Nota: Se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) base segunda quincena de diciembre de 2010 como deflactor del gasto público.

Cuadro 4.7

México: Gasto en funciones de desarrollo social 2003-2011
En porcentajes

Año	Educación	Salud	Seguridad social	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	Agua Potable y Alcantarillado	Asistencia Social
2003	38.7	25.1	20.9	12.3	0.6	2.5
2004	37.3	23.8	21.7	13.8	0.8	2.6
2005	36.9	25.7	20.3	12.9	1.2	2.9
2006	36.1	25.0	20.5	13.2	1.5	3.7
2007	34.6	24.4	21.5	14.2	2.0	3.3
2008	32.6	22.1	25.5	13.9	1.3	4.6
2009	34.9	25.0	22.0	11.7	1.7	4.6
2010	33.6	24.1	22.9	11.4	3.0	4.9
2011	32.9	24.5	23.6	12.4	1.7	4.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

Cuadro 4.8

México: Gasto ejercido en funciones de desarrollo social y su variación real 2012.

En millones de pesos

Variable	Total	Funciones de desarrollo social	Protección Ambiental	Vivienda y servicios a la comunidad	Salud	Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	Educación	Protección Social	Otros Asuntos Sociales
precios									
corrientes	3,122,058.3	1,771,955.7	27,019.3	208,389.3	439,020.0	25,904.4	559,277.8	511,533.0	811.9
base 2010	2,967,851.2	1,684,433.9	25,684.7	198,096.4	417,335.6	24,624.9	531,653.5	486,267.0	771.8
%		100.0	1.5	11.8	24.8	1.5	31.6	28.9	0.0
% variación real		2.9			4.2		-1.4	26.98138	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012.

Nota: Se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) base segunda quincena de diciembre de 2010 como deflactor del gasto público.

Cuadro 4.9

México: Evolución del Gasto en desarrollo social respecto al PIB 1990-2012

En porcentajes

Año	Educación	Salud	Seguridad social	Otros	Total
1990	2.2	2.4	0.1	0.7	5.4
1991	2.5	2.9	0.1	0.9	6.4
1992	3.0	3.0	0.1	1.1	7.2
1993	3.0	2.7	0.0	1.0	6.7
1994	3.2	1.9	0.9	1.2	7.3
1995	3.1	1.8	1.0	1.0	7.0
1996	3.1	1.7	1.1	1.1	6.9
1997	3.0	1.8	1.4	1.0	7.1
1998	3.2	1.9	1.4	1.0	7.5
1999	3.1	2.0	1.7	0.9	7.7
2000	3.2	1.9	1.9	1.0	7.9
2001	3.4	2.0	1.9	1.2	8.5
2002	3.6	1.8	2.2	1.2	8.9
2003	3.5	2.2	1.9	1.4	8.9
2004	3.3	2.1	1.9	1.5	8.9
2005	3.4	2.4	1.9	1.6	9.2
2006	3.4	2.3	1.9	1.7	9.4
2007	3.4	2.4	2.1	1.9	10.0
2008	3.5	2.4	2.8	2.1	10.8
2009	3.9	2.8	2.4	2.0	11.0
2010	3.8	2.7	2.6	2.2	11.2
2011	3.7	2.8	2.7	2.2	11.3
2012	3.6	2.8	3.3	1.7	11.4
Promedio	3.3	2.3	1.6	1.4	8.5

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 4.1 y 4.2 e INEGI, PIB a precios corrientes series 1980-2007 y 1993-2013.

Nota: Para el año 2012 el dato de seguridad social se obtuvo del concepto protección social del cuadro 4.8.

Cuadro 4.12

IMSS: Población derechohabiente y su participación porcentual 2001-2012 En miles de personas

Año	Total	Asegurados	% del total	Trabajadores*	% var real	Familiares de asegurados	% del total	Pensionados	% del total	Familiares de pensionados	% del total
2001	45,872.4	15,130.6	33.0	n.d.		27,098.6	59.1	1,950.9	4.3	1,692.2	3.7
2002	46,198.7	15,516.7	33.6	12,424.9		26,866.7	58.2	2,034.2	4.4	1,761.0	3.8
2003	41,850.8	15,749.6	37.6	12,334.4	-0.7	22,127.2	52.9	2,133.5	5.1	1,840.5	4.4
2004	42,994.7	16,228.2	37.7	12,594.8	2.1	22,589.6	52.5	2,216.9	5.2	1,900.0	4.4
2005	44,960.5	17,052.4	37.9	13,184.8	4.7	26,636.7	59.2	2,304.8	5.1	1,966.6	4.4
2006	47,918.1	18,285.2	38.2	14,080.3	6.8	25,239.9	52.7	2,380.4	5.0	2,012.6	4.2
2007	50,560.9	19,309.6	38.2	14,207.7	0.9	26,666.3	52.7	2,491.1	4.9	2,094.0	4.1
2008	48,909.7	18,750.3	38.3	14,178.1	-0.2	25,436.8	52.0	2,568.0	5.3	2,154.6	4.4
2009	49,134.3	19,026.4	38.7	14,006.4	-1.2	25,208.4	51.3	2,677.3	5.4	2,222.3	4.5
2010	52,310.1	20,263.5	38.7	14,738.8	5.2	26,530.0	50.7	2,993.2	5.7	2,523.4	4.8
2011	54,906.4	21,500.6	39.2	15,350.3	4.1	27,647.5	50.4	3,135.5	5.7	2,622.8	4.8
2012	57,475.9	22,583.0	39.3	16,062.0	4.6	28,929.4	50.3	3,276.6	5.7	2,686.9	4.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2012.

Notas:

Los asegurados integran trabajadores permanentes, eventuales, urbanos, jornaleros agrícolas y no trabajadores como estudiantes, familiares de trabajadores del IMSS y familiares de trabajadores de la CFE.

Para 2001 las cifras pueden no coincidir por el redondeo y a que la información original se presentó en personas.

*Incluye trabajadores permanentes, temporales, jornaleros y agrícolas.

Cuadro 4.13

IMSS: Estructura de cuotas y aportaciones tripartitas 2001-2012*.
Millones de pesos base 2010=100

Año	Total	% Variación real	Patrón	% del total	% Variación real	Trabajador	% del total	% Variación real	Gobierno Federal	% del total	% Variación real
2001	239,200.9		126,072.0	52.7		21,834.6	9.1		91,294.3	38.2	
2002	311,729.5	30.3	177,413.9	56.9	40.7	32,086.1	10.3	47.0	102,231.0	32.8	12.0
2003	315,536.5	1.2	181,689.9	57.6	2.4	29,074.2	9.2	-9.4	104,772.4	33.2	2.5
2004	338,587.3	7.3	191,516.1	56.6	5.4	31,358.6	9.3	7.9	115,712.6	34.2	10.4
2005	351,676.0	3.9	197,615.0	56.2	3.2	31,409.4	8.9	0.2	122,651.6	34.9	6.0
2006	358,519.7	1.9	199,478.6	55.6	0.9	32,061.2	8.9	2.1	126,979.9	35.4	3.5
2007	385,115.5	7.4	214,214.5	55.6	7.4	33,772.4	8.8	5.3	137,128.6	35.6	8.0
2008	394,163.2	2.3	218,418.8	55.4	2.0	33,804.0	8.6	0.1	141,940.4	36.0	3.5
2009	394,536.5	0.1	210,143.4	53.3	-3.8	32,748.3	8.3	-3.1	151,644.8	38.4	6.8
2010	415,486.7	5.3	218,018.9	52.5	3.7	33,725.6	8.1	3.0	163,742.2	39.4	8.0
2011	441,745.8	6.3	230,425.9	52.2	5.7	35,551.7	8.0	5.4	175,768.2	39.8	7.3
2012	466,976.3	5.7	242,418.2	51.9	5.2	37,388.3	8.0	5.2	187,169.8	40.1	6.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2012.

Notas:

Deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor base segunda quincena de diciembre de 2010=100.

Los datos de 2001 no incluyen el concepto de Retiro, cesantía y vejez.

* No incluyen las realizadas a través de las Administradoras de Fondos Para el Retiro (AFORES).

Cuadro 4.14

IMSS: Cuotas y aportaciones tripartitas por ramo de seguro 2001-2012*

Millones de pesos base 2010=100

Año	Pensiones en curso de pago	% total	% Var real	Retiro, cesantía y vejez	% total	% Var real	Enfermedad y maternidad	% total	% Var real	Invalidez y vida	% total	% Var real	Riesgos de trabajo	% total	% Var real	Guarderías	% total	% Var real
2001	48,910.6	20.4		n.d.			136,945.2	57.3		24,009.3	10.0		19,380.4	8.1		9,958.4	4.2	
2002	46,728.5	15.0	-4.5	60,860.2	19.5		139,285.7	44.7	1.7	24,854.6	8.0	3.5	19,631.3	6.3	1.3	10,241.0	3.3	2.8
2003	58,545.5	18.6	25.3	62,211.6	19.7	2.2	138,261.4	43.8	-0.7	25,676.5	8.1	3.3	20,427.2	6.5	4.1	10,412.9	3.3	1.7
2004	66,469.0	19.6	13.5	64,660.5	19.1	3.9	147,625.1	43.6	6.8	27,302.8	8.1	6.3	21,573.3	6.4	5.6	10,955.2	3.2	5.2
2005	70,074.1	19.9	5.4	68,267.6	19.4	5.6	151,667.2	43.1	2.7	28,424.5	8.1	4.1	21,854.5	6.2	1.3	11,388.1	3.2	4.0
2006	80,208.8	22.4	14.5	73,394.2	20.5	7.5	142,708.1	39.8	-5.9	29,174.6	8.1	2.6	21,383.5	6.0	-2.2	11,650.5	3.2	2.3
2007	83,504.8	21.7	4.1	77,752.5	20.2	5.9	156,309.8	40.6	9.5	31,858.5	8.3	9.2	23,024.3	6.0	7.7	12,660.8	3.3	8.7
2008	87,231.3	22.1	4.5	80,870.5	20.5	4.0	155,894.3	39.6	-0.3	25,013.2	6.3	-21.5	24,171.4	6.1	5.0	13,013.4	3.3	2.8
2009	97,899.4	24.8	12.2	77,639.9	19.7	-4.0	152,547.7	38.7	-2.1	31,416.9	8.0	25.6	22,596.1	5.7	-6.5	12,436.5	3.2	-4.4
2010	107,805.4	25.9	10.1	80,065.8	19.3	3.1	158,764.3	38.2	4.1	32,471.9	7.8	3.4	23,548.8	5.7	4.2	12,830.5	3.1	3.2
2011	117,076.6	26.5	8.6	84,616.6	19.2	5.7	166,585.9	37.7	4.9	34,280.9	7.8	5.6	25,668.6	5.8	9.0	13,517.2	3.1	5.4
2012	126,945.0	27.2	8.4	87,579.4	18.8	3.5	174,850.9	37.4	5.0	36,153.5	7.7	5.5	27,210.2	5.8	6.0	14,237.2	3.0	5.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2012.

Notas:

Deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor base segunda quincena de diciembre de 2010=100.

Los porcentajes del total se obtuvieron respecto a los precios corrientes.

* No incluyen las realizadas a través de las Administradoras de Fondos Para el Retiro (AFORES).

Cuadro 4.15
Población derechohabiente al ISSSTE 2001-2012
Personas

Año	Total	Asegurados	% del total	Familiares de asegurados	% del total	Pensionados	% del total	Jubilados	% del total	Familiares de pensionados	% del total
2001	10,236,523	2,368,781	23.1	7,102,423	69.4	411,080	4.0	n.d.		354,239	3.5
2002	10,309,489	2,372,657	23.0	7,114,030	69.0	441,970	4.3	n.d.		380,832	3.7
2003	10,352,318	2,367,488	22.9	7,098,541	68.6	476,072	4.6	n.d.		410,217	4.0
2004	10,462,703	2,379,233	22.7	7,133,745	68.2	244,224	2.3	265,914	2.5	439,587	4.2
2005	10,608,209	2,398,308	22.6	7,190,957	67.8	256,752	2.4	290,566	2.7	471,626	4.4
2006	10,798,904	2,424,773	22.5	7,297,397	67.6	266,270	2.5	312,122	2.9	498,386	4.6
2007	10,980,931	2,490,497	22.7	7,233,562	65.9	275,801	2.5	334,469	3.0	646,602	5.9
2008	11,300,744	2,542,307	22.5	7,383,748	65.3	291,173	2.6	375,481	3.3	708,035	6.3
2009	11,589,483	2,582,439	22.3	7,499,897	64.7	303,643	2.6	425,863	3.7	777,641	6.7
2010	11,993,354	2,644,359	22.0	7,679,514	64.0	319,844	2.7	486,937	4.1	862,700	7.2
2011	12,206,730	2,680,403	22.0	7,781,365	63.7	333,275	2.7	509,214	4.2	902,473	7.4
2012	12,449,609	2,725,635	21.9	7,911,257	63.5	344,038	2.8	530,390	4.3	938,289	7.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2012.

Cuadro 4.16

Prestaciones económicas del ISSSTE 2002-2012.

Miles de beneficiarios

Año	Subsidios económicos	Riesgos de trabajo	Subsidios y ayudas	Apoyos funerarios	Indemnizaciones globales	Créditos personales	Crédito para vivienda*	Devolución de depósitos
2002	17.6	16.6	1.0	8.2	5.7	515.6	49,345	81.8
2003	18.3	17.4	0.9	9.0	5.9	545.2	78,701	90.6
2004	18.9	18.1	0.8	9.6	3.6	566.4	51,335	90.2
2005	19.3	18.5	0.8	10.0	4.4	543.2	50,214	82.1
2006	19.6	19.0	0.6	9.8	2.6	500.9	79,047	90.0
2007	20.1	19.3	0.8	10.9	1.8	557.2	71,240	91.8
2008	20.1	19.4	0.7	10.5	0.1	475.6	90,140	92.8
2009	20.4	19.6	0.8	11.6	0.0	504.7	100,082	117.1
2010	20.5	19.8	0.7	12.3	1.9	604.2	91,050	137.2
2011	19.8	19.1	0.7	13.8	0.4	355.3	75,163	151.0
2012	19.5	18.8	0.7	13.1	0.4	358.1	63,993	131.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002-2012.

Notas:

*El crédito para la vivienda está expresado en unidades e incluye datos del Programa Extraordinario de Créditos para la Vivienda de los Trabajadores del Estado de 2002 a 2006.

A partir de 2007 el total integra 6 esquemas: Tradicional, con subsidio federal, créditos para jubilados, conyugal FOVISSSTE-INFONAVIT y cofinanciados de los programas alia2 y respalda2.

Cuadro 4.17

Matrícula de estudiantes por nivel educativo 2001-2012

Alumnos

Ciclo escolar	Total	% var	preescolar	% del total	% var	primaria	% del total	% var	secundaria	% del total	% var	media superior	% del total	% var	superior	% del total	% var
2001-2002	20,272,959		2,377,324	11.7		10,311,457	50.9		4,125,789	20.4		2,208,677	10.9		1,249,712	6.2	
2002-2003	20,753,859	2.4	2,547,843	12.3	7.2	10,308,913	49.7	0.0	4,261,744	20.5	3.3	2,355,951	11.4	6.7	1,279,408	6.2	2.4
2003-2004	20,986,646	1.1	2,591,807	12.3	1.7	10,243,330	48.8	-0.6	4,362,897	20.8	2.4	2,465,347	11.7	4.6	1,323,265	6.3	3.4
2004-2005	21,252,356	1.3	2,756,173	13.0	6.3	10,143,257	47.7	-1.0	4,450,865	20.9	2.0	2,551,736	12.0	3.5	1,350,325	6.4	2.0
2005-2006	21,547,398	1.4	2,924,174	13.6	6.1	10,054,899	46.7	-0.9	4,518,193	21.0	1.5	2,675,719	12.4	4.9	1,374,413	6.4	1.8
2006-2007	22,158,605	2.8	3,103,424	14.0	6.1	10,067,108	45.4	0.1	4,562,929	20.6	1.0	2,730,304	12.3	2.0	1,694,840	7.6	23.3
2007-2008	22,559,582	1.8	3,042,042	13.5	-2.0	10,182,741	45.1	1.1	4,626,357	20.5	1.4	2,899,035	12.9	6.2	1,809,407	8.0	6.8
2009-2010	22,794,214	1.0	3,041,286	13.3	0.0	10,210,808	44.8	0.3	4,604,300	20.2	-0.5	3,008,999	13.2	3.8	1,928,821	8.5	6.6
2010-2011	23,031,343	1.0	3,069,247	13.3	0.9	10,228,058	44.4	0.2	4,601,684	20.0	-0.1	3,095,149	13.4	2.9	2,037,205	8.8	5.6
2011-2012	23,313,356	1.2	3,115,474	13.4	1.5	10,239,333	43.9	0.1	4,614,202	19.8	0.3	3,190,980	13.7	3.1	2,153,367	9.2	5.7

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Cuadro 4.18

Evolución de indicadores demográficos en México 1990-2012.

año	Población a mitad de año	Hombres	Mujeres	Nacimientos	Defunciones	Crecimiento natural	Migración neta internacional	Crecimiento total	EDV total	EDV hombres	EDV mujeres
1990	87,064,847	43,493,548	43,571,299	2,430,022	488,794	1,941,228	-442,259	1,498,969	70.4	67.0	74.0
1991	88,630,941	44,213,796	44,417,145	2,441,255	487,518	1,953,737	-459,028	1,494,709	70.8	67.5	74.3
1992	90,132,585	44,907,263	45,225,322	2,446,834	487,246	1,959,588	-480,380	1,479,208	71.2	68.0	74.6
1993	91,600,655	45,585,635	46,015,020	2,450,723	487,946	1,962,777	-502,382	1,460,395	71.6	68.4	74.9
1994	93,055,300	46,255,724	46,799,576	2,451,523	489,649	1,961,874	-524,053	1,437,821	71.9	68.8	75.1
1995	94,490,336	46,907,258	47,583,078	2,444,909	492,167	1,952,742	-549,867	1,402,875	72.2	69.2	75.3
1996	95,876,664	47,522,178	48,354,486	2,430,960	495,436	1,935,524	-580,626	1,354,898	72.4	69.5	75.5
1997	97,204,604	48,097,669	49,106,935	2,415,107	499,569	1,915,538	-607,216	1,308,322	72.7	69.8	75.7
1998	98,485,424	48,636,351	49,849,073	2,396,721	504,472	1,892,249	-626,191	1,266,058	72.9	70.0	75.9
1999	99,706,067	49,141,782	50,564,285	2,380,067	510,107	1,869,960	-640,621	1,229,339	73.1	70.3	76.0
2000	100,895,811	49,664,815	51,230,996	2,363,275	516,473	1,846,802	-617,855	1,228,947	73.2	70.5	76.1
2001	102,122,295	50,225,212	51,897,083	2,347,602	523,671	1,823,931	-568,409	1,255,522	73.4	70.7	76.3
2002	103,417,944	50,800,740	52,617,204	2,335,128	531,741	1,803,387	-522,669	1,280,718	73.5	70.8	76.4
2003	104,719,891	51,371,853	53,348,038	2,324,051	540,709	1,783,342	-518,733	1,264,609	73.7	71.0	76.5
2004	105,951,569	51,916,944	54,034,625	2,314,657	550,444	1,764,213	-520,357	1,243,856	73.8	71.2	76.6
2005	107,151,011	52,449,843	54,701,168	2,302,085	560,783	1,741,302	-477,289	1,264,013	73.9	71.3	76.7
2006	108,408,827	53,011,285	55,397,542	2,290,166	571,706	1,718,460	-387,474	1,330,986	74.0	71.4	76.8
2007	109,787,388	53,646,464	56,140,924	2,281,543	583,414	1,698,129	-282,563	1,415,566	74.1	71.5	76.9
2008	111,299,015	54,373,653	56,925,362	2,273,335	603,492	1,669,843	-194,124	1,475,719	74.0	71.3	76.9
2009	112,852,594	55,144,845	57,707,749	2,266,064	623,157	1,642,907	-187,494	1,455,413	74.0	71.1	76.9
2010	114,255,555	55,801,919	58,453,636	2,251,731	640,522	1,611,209	-182,532	1,428,676	74.0	71.1	77.0
2011	115,682,868	56,519,798	59,163,070	2,249,218	651,896	1,597,322	-203,590	1,393,732	74.1	71.2	77.2
2012	117,053,750	57,174,268	59,879,482	2,247,125	664,424	1,582,701	-222,313	1,360,388	74.3	71.4	77.3

Fuente: Elaborado a partir de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indicadores_Demograficos_Basicos_1990-2010

NotaS: Los datos para 2010 - 2012 se obtuvieron de las proyecciones de la población 2010-2050.

EDV= Esperanza de vida al nacimiento en años.

Cuadro 4.19

Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso en México, 1992-2012

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
Nacional						
1992	21.4	29.7	53.1	18,579,252	25,772,159	46,138,837
1994	21.2	30.0	52.4	19,008,088	26,885,596	47,018,805
1996	37.4	46.9	69.0	34,654,309	43,444,956	63,967,416
1998	33.3	41.7	63.7	31,682,407	39,751,061	60,671,333
2000	24.1	31.8	53.6	23,722,151	31,216,334	52,700,549
2002	20.0	26.9	50.0	20,139,753	27,085,351	50,406,024
2004	17.4	24.7	47.2	17,914,516	25,435,261	48,625,044
2005	18.2	24.7	47.0	18,954,241	25,669,769	48,895,535
2006	14.0	20.9	42.9	15,147,499	22,657,319	46,549,346
2008	18.6	25.5	47.8	20,789,646	28,486,370	53,381,457
2010	18.8	26.6	51.1	21,535,243	30,493,420	58,519,936
2012	19.7	28.0	52.3	23,088,910	32,881,564	61,350,435

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012

NOTA: las estimaciones de 2006, 2008, 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Cuadro 4.20

Evolución de la pobreza urbana por la dimensión de ingreso en México, 1992-2012.

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1992	13.0	20.1	44.3	6,800,734	10,510,336	23,140,886
1994	10.7	18.3	41.2	5,744,596	9,868,220	22,194,039
1996	27.0	36.8	61.5	15,221,623	20,727,912	34,665,084
1998	21.4	30.6	55.9	12,401,904	17,748,327	32,403,021
2000	12.5	20.2	43.7	7,498,833	12,105,587	26,202,029
2002	11.3	17.2	41.1	7,062,099	10,696,819	25,656,394
2004	11.0	17.8	41.1	7,091,168	11,469,192	26,485,077
2005	9.9	15.8	38.3	6,499,518	10,321,087	25,066,897
2006	7.6	13.8	35.8	5,184,898	9,347,368	24,300,093
2008	10.7	17.4	40.0	7,463,236	12,105,020	27,884,655
2010	12.5	19.9	45.3	8,975,498	14,260,555	32,414,760
2012	12.9	20.7	45.5	9,458,956	15,173,697	33,327,167

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012

Cuadro 4.21
Evolución de la pobreza rural por la dimensión de ingreso en México, 1992-2012.

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1992	34.0	44.1	66.5	11,778,518	15,261,823	22,997,951
1994	37.0	47.5	69.3	13,263,492	17,017,376	24,824,766
1996	53.5	62.6	80.7	19,432,686	22,717,044	29,302,332
1998	51.7	59.0	75.9	19,280,503	22,002,734	28,268,312
2000	42.4	49.9	69.2	16,223,318	19,110,747	26,498,520
2002	34.0	42.6	64.3	13,077,654	16,388,532	24,749,630
2004	28.0	36.2	57.4	10,823,348	13,966,069	22,139,967
2005	32.3	39.8	61.8	12,454,723	15,348,682	23,828,638
2006	24.4	32.6	54.6	9,962,601	13,309,951	22,249,253
2008	31.8	39.1	60.9	13,326,410	16,381,350	25,496,802
2010	29.2	37.8	60.7	12,559,745	16,232,865	26,105,176
2012	30.9	40.2	63.6	13,629,954	17,707,867	28,023,268

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012

Cuadro 4.22

Líneas de pobreza por ingreso en México 1992-2012

Promedio de los valores mensuales per cápita a precios corrientes

Año	Alimentaria		Capacidades		Patrimonio	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1992	\$171.5	\$127.0	\$210.3	\$150.1	\$344.1	\$230.4
1993	\$181.2	\$134.3	\$222.3	\$158.7	\$363.6	\$243.6
1994	\$192.1	\$142.0	\$235.6	\$167.9	\$385.4	\$257.7
1995	\$267.7	\$198.0	\$328.3	\$234.0	\$537.1	\$359.2
1996	\$378.5	\$281.7	\$464.2	\$333.1	\$759.4	\$511.2
1997	\$444.4	\$331.1	\$545.1	\$391.4	\$891.7	\$600.8
1998	\$516.6	\$382.6	\$633.6	\$452.3	\$1,036.5	\$694.3
1999	\$592.2	\$438.0	\$726.3	\$517.8	\$1,188.2	\$794.8
2000	\$621.3	\$459.6	\$762.1	\$543.4	\$1,246.7	\$834.0
2001	\$641.8	\$475.4	\$787.2	\$562.0	\$1,287.7	\$862.6
2002	\$666.1	\$491.4	\$817.0	\$581.0	\$1,336.5	\$891.7
2003	\$701.4	\$516.6	\$860.3	\$610.8	\$1,407.3	\$937.5
2004	\$743.6	\$549.9	\$912.1	\$650.2	\$1,492.0	\$997.9
2005	\$783.4	\$579.7	\$960.8	\$685.4	\$1,571.7	\$1,051.9
2006	\$813.5	\$601.9	\$997.8	\$711.6	\$1,632.3	\$1,092.2
2007	\$853.9	\$633.0	\$1,047.3	\$748.4	\$1,713.3	\$1,148.6
2008	\$935.2	\$694.8	\$1,147.1	\$821.5	\$1,876.4	\$1,260.8
2009	\$1,033.1	\$768.6	\$1,267.1	\$908.7	\$2,072.8	\$1,394.7
2010	\$1,066.0	\$792.2	\$1,307.5	\$936.6	\$2,138.9	\$1,437.5
2011	\$1,101.7	\$820.5	\$1,351.2	\$970.0	\$2,210.4	\$1,488.8
2012	\$1,183.6	\$887.3	\$1,451.7	\$1,049.1	\$2,374.8	\$1,610.2

Fuente: estimaciones del CONEVAL con información del INEGI.

NOTAS:

Los valores a partir de enero 2011 utilizan los nuevos índices de precios publicados por INEGI.

De acuerdo a INEGI, a partir de la primera quincena de abril del 2013 el INPC se calcula con ponderadores obtenidos de la ENIGH 2010

Cuadro 4.23
Composición de la PEA en México 1995-2010

año	Población ocupada	% de la población total	% var real	Población desocupada	% de la población total	% var real	% TS/PO
1995	32,652,186	35.8		2,405,099	2.6		
1996	33,968,601	36.7	4.0	1,885,653	2.0	-21.6	
1997	35,924,799	38.2	5.8	1,517,434	1.6	-19.5	
1998	36,871,693	38.7	2.6	1,372,620	1.4	-9.5	
1999	37,279,863	38.6	1.1	954,206	1.0	-30.5	
2000	38,141,792	38.5	2.3	757,387	0.8	-20.6	
2001	38,338,019	38.3	0.5	1,086,820	1.1	43.5	
2002	38,891,975	38.4	1.4	1,193,401	1.2	9.8	38.0
2003	39,472,401	38.6	1.5	1,393,858	1.4	16.8	37.2
2004	40,319,500	39.0	2.1	1,642,817	1.6	17.9	37.1
2005	41,171,112	39.5	2.1	1,527,053	1.5	-7.0	37.8
2006	42,342,259	40.3	2.8	1,573,013	1.5	3.0	39.0
2007	43,057,323	40.6	1.7	1,654,985	1.6	5.2	38.8
2008	43,517,182	40.7	1.1	1,801,244	1.7	8.8	38.4
2009	43,678,103	40.5	0.4	2,521,343	2.3	40.0	38.0
2010	44,143,871	40.6	1.1	2,519,582	2.3	-0.1	39.4

Fuente: Elaborado a partir de INEGI con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 1995-2010, cuadros 4.12 y 4.15.

Notas:

TS= Trabajadores con seguridad social

PO= Población ocupada

Bibliografía

Amartya K. Sen, Elección colectiva y bienestar social, Alianza Universidad 1977, 266 págs.

Amartya K. Sen, Nuevo examen de la desigualdad, 1ª edición, Alianza Editorial, España 1995,

Amartya K. Sen, Sobre la desigualdad económica, Editorial Crítica, España, 1973, 145 págs.

Ayala Espino José, Economía del sector público mexicano, Facultad de Economía UNAM, 1ª Reimpresión México 2005, 815 págs.

Aziz Nassif, Alberto, Sánchez Jorge Alonso Coords, El Estado mexicano, herencias y cambios, Economía y política T. II, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Ed México 2005, 389 págs.

Beveridge William, Las bases de la seguridad social, FCE, México, 1944, 265 págs.

Cabrera Adame, Carlos Javier, Coord. Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, Antonio Miguel, Rubén, Cambio estructural de la economía mexicana, FE, UNAM, México 2006, 503 págs.

Cabrera Adame Carlos Javier, Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, Antonio Miguel Rubén, Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana, Facultad de Economía, UNAM, México 2005, 228 págs.

Calva José Luis, Coord. "Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar, Análisis estratégico para el desarrollo Vol. 11, Juan Pablos editor S.A.,

Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo,
1ª ed. México 2012, 401 págs.

Camarena Córdova Rosa María Coord. “Población, desarrollo social y grupos vulnerables, VI reunión Nacional de Investigación demográfica en México, Vol. 3, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Sociedad Mexicana de Demografía, 1ª ed. México 2005, 390 págs.

Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Perspectivas Económicas de América Latina 2010, Ediciones OCDE, Francia 2009, 270 págs.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión, Glosario de términos más usuales de Finanzas Públicas, México, 2006, 57 págs.

CEPAL, La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Trigésimo primer periodo de sesiones, Montevideo Uruguay 2006 193 págs.

Cohen Ernesto, Franco Rolando, Coords., Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México, SEDESOL 2006. 432 págs.

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto, Archivo electrónico en www.conac.gob.mx., México 2010, 17 págs.

Coneval, Informe de Evaluación de la Política de Evaluación de Desarrollo Social en México 2012, www.coneval.gob.mx, México 2012, 250 págs.

Coneval, Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Atención a la demanda de educación para adultos (INEA), 28 págs.

Coneval, Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012, Programa de Empleo Temporal, 100 págs.

Coneval, Informe de la evaluación específica de desempeño 2012-2013, valoración de la información de desempeño presentada por el programa 3x1 para migrantes, 22 págs.

Coneval, “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos del Programa (Nombre del programa)”, 47 págs.

Cordera Campos Rolando, Ziccardi Alicia Coords.; Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión, Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1ª ed. México 2000, 825 págs.

Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier, La Política Social en México, Tendencias y perspectivas, UNAM, Facultad de Economía, 401 págs.

Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier Coords., Superación de la pobreza y universalización de la política social, Facultad de Economía, UNAM, México 2005, 258 págs.

Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier, Coords., Política social. Experiencias internacionales, Facultad de Economía UNAM, México 2008 278 págs.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal, funciones de desarrollo social, varios años, shcp.gob.mx.

De la Torre, Augusto, Eduardo Levy Yeyati, Samuel Pienknagura. 2013. "América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento." LAC Semiannual Report, World Bank, Washington, DC. doi:10.1596/978-0-8213-9978-1. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 65 págs.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto, publicado el lunes 27 de diciembre de 2010, segunda sección 69 págs.

Diario Oficial de la Federación, Ley General de Desarrollo Social, última reforma DOF 08-04-2013, 20 págs.

Favela, Alejandro, Calvillo, Miriam, León, Alfonso, Palma, Israel, Martínez, Pablo, El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo, UAM Iztapalapa, 1ª Ed México, 2003, Plaza y Valdez, 263 págs.

Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, María Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina., Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0

Hernández Laos, Enrique, Velázquez Roa, Jorge, Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana, Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, Plaza y Valdés Editores, México 2003, 217 págs.

Jusidman Clara, La política Social en Estados Unidos, Miguel Angel Porrua, 1ª ed 1996.

Keynes, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México 2006, 413 págs.

Kusnir Liliana, La política social en Europa, Miguel Angel Porrua, México 1996, 190 págs.

Levy, Santiago, Compilador, Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México 2004. 765 págs.

Lustig, Nora Coord. "Los grandes problemas de México, IX Crecimiento económico y equidad, 1ª ed México D.F., El Colegio de México 2010, 324 págs.

Massad Carlos, Patillo, Guillermo, Macroeconomía en un mundo interdependiente, Mc Graw Hill/Interamericana de Chile LTDA. 2000, 769 págs.

Merino Juárez Gustavo Coord., Cambio institucional: Agenda pendiente para las políticas públicas de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México 2003, 354 pág.

OCDE, Estudios económicos de la Organización para la Cooperación y el desarrollo económicos, (OCDE), México 2005. 192 págs.

OCDE, (2013), Estudios económicos de la OCDE: México 2013, OECD publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201521-es>.

Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Informe de Desarrollo Humano, España 2000, 290 págs.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005, Gabinete de desarrollo humano y social, México 2005, 151 págs

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, en Comercio Exterior; v. 42, No. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior (BNCE), abril, 1992.

Romer David, Macroeconomía Avanzada, Mc Graw Hill, 3ª Ed Madrid España.

Tello, Carlos, Sobre la desigualdad en México, Facultad de Economía, UNAM, México 2009, 366 págs.

Sales Heredia, Francisco J. Editor, documentos selectos de estudios sociales, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados LX legislatura, 1ª ed. México 2008, 282 págs.

Secretaría de Economía, Economía, 6 años de logros. Un sexenio de esfuerzos. Memoria de la Secretaría de Economía 2000-2006, 1ª ed., México 2006.

Soto Romero, José Mario Coord. Meta de evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL, Universidad Autónoma de Chiapas, México 2012, 158 págs.

UNAM, Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal, México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo, UNAM, México 2012, 239 págs.

Varios autores, Las políticas sociales de México en la década de los noventa, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Plaza y Valdés, 1ª ed. 1996, 511 págs.

Villarespe Reyes, Verónica Ofelia, La solidaridad: Beneficencia y programas, pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México, Porrúa – IIE-UNAM, México, 2001

Viteri Díaz, G. (2007) Política Social: elementos para su discusión, Edición electrónica. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/297/ 59 págs.

Warman Arturo (compilador), La política social en México 1989-1994, FCE, 1ª Ed México 1994, 579 págs.