



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**GASTO SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA: EL
CASO PARTICULAR DEL ESTADO DE OAXACA
EN EL PERIODO 1995-2003**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

ADEMIR MOHEDANO CRUZ

DIRECTOR: LIC. ROLANDO CORDERA CAMPOS



MÉXICO, D.F.

MAYO DE 2006



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Ademir Mohedano Cruz

AGRADECIMIENTOS: FECHA: 19-05-06

FIRMA: [Firma]

Dedico este trabajo con especial afecto a mi mamá, Antonia Cruz Torres, por su apoyo a lo largo de mi trayectoria escolar. Gracias por tu esfuerzo en todos los momentos difíciles.

A mi padre, Isidro Mohedano Martín, por su contribución a este importante logro.

A mis hermanos Misael y Eric Mohedano Cruz, que no obstante las distancias, siempre han estado conmigo. Gracias a mis sobrinos Ximena, Kelly y Kevin por su cariño.

Quiero agradecer a mi abuelita María de Jesús, a mi tía Verónica, a mis primos Cristina y Luis Arturo, a mi cuñada Imelda, mis tías y demás familiares que no menciono por cuestiones de espacio, pero que me han demostrado su afecto y apoyo.

A mis amigos, con quienes compartí gratos momentos durante mi paso por la Universidad: Alfredo Castañeda Medina, Fanny L. Lumbreras Cabrera, Laura López, Elmer Solano y Madián H. Fragoso.

Agradezco también al Licenciado Rolando Cordera Campos el tiempo y la atención que tuvo para la elaboración de este trabajo.

Asimismo a todas aquellas personas que intervinieron, de diversos modos, para la realización y conclusión de esta importante meta.

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I GASTO SOCIAL, DESARROLLO Y POBREZA

1.1 Conceptos básicos	6
1.1.1 Pobreza.....	6
1.1.2 Marginación	8
1.1.3 Desarrollo humano.....	9
1.1.4 Gasto social.....	10
1.2 Posición histórica del gasto social en las corrientes económicas.....	12
1.2.1 Perspectiva de la economía clásica.....	13
1.2.2 La corriente keynesiana	14
1.2.3 El Estado del Bienestar.....	16
1.2.4 La crítica del neoliberalismo y la nueva derecha.....	18
1.3 El actual debate teórico del gasto social.....	21

CAPÍTULO II GASTO SOCIAL Y POLÍTICA DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

2.1 Política social y gasto social en México.....	26
2.1.1 Institucionalidad del gasto social.....	27
2.1.2 Política de gasto social en México	29
2.1.2.1 Etapas de la política social.....	30
2.1.2.2 Evolución del gasto social en el periodo 1982-2003.....	32
2.1.3 Posición actual del gobierno frente al gasto social.....	34
2.2 Los programas de combate a la pobreza en México.....	40
2.2.1 Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER).....	40
2.2.2 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).....	41
2.2.3 Sistema Alimentario Mexicano (SAM).....	42
2.2.4 El Ramo 26 y el Ramo 33	43
2.2.5 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).....	44
2.2.6 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).....	46
2.2.7 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	50

CAPÍTULO III
DIVISIÓN REGIONAL E INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIODEMOGRÁFICOS
DEL ESTADO DE OAXACA

3.1 Aspectos generales del Estado de Oaxaca.....	53
3.1.1 Marco geográfico	53
3.2 División regional.....	55
3.2.1 Región Cañada	56
3.2.2 Región Costa	57
3.2.3 Región Istmo.....	57
3.2.4 Región Mixteca	58
3.2.5 Región Papaloapan.....	58
3.2.6 Región Sierra Norte	59
3.2.7 Región Sierra Sur.....	59
3.2.8 Región Valles Centrales.....	60
3.3 Indicadores demográficos, económicos y sociales.....	64
3.3.1 Población e indicadores demográficos.....	64
3.3.2 Fuerza de trabajo.....	68
3.3.3 Indicadores económicos	70
3.3.3.1 Estructura económica	70
3.3.3.2 Producto Interno Bruto.....	77
3.3.4 Indicadores sociales.....	81
3.3.4.1 Educación.....	81
3.3.4.2 Salud.....	82
3.3.4.3 Vivienda	83

CAPÍTULO IV
POBREZA, MARGINACIÓN Y DESARROLLO HUMANO EN
EL ESTADO DE OAXACA

4.1 Consideraciones generales.....	84
4.2 Índice de Marginación de CONAPO.....	85
4.2.1 Definición, características y medición	85
4.2.2 Resultados del índice de marginación para el estado de Oaxaca.....	86
4.3 Índice de Desarrollo Humano (PNUD).....	93
4.3.1 Definición y características.....	93
4.3.2 Resultados del índice de desarrollo humano por entidad federativa ...	94
4.3.3 Resultados del índice de desarrollo humano municipal para Oaxaca	95

CAPÍTULO V
GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE OAXACA, 1995-2003

5.1 Consideraciones preliminares	102
5.2 Gasto ejercido a través del Ramo 26, 1995-1999	103
5.2.1 Operación del Ramo 26 y recursos ejercidos en Oaxaca.....	103
5.2.2 Asignaciones por región y distrito.....	104
5.3 Ramo 33. Gasto ejercido a través del Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal (FISM), 1998-2003	108
5.3.1 Origen y características del Ramo 33	108
5.3.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Recursos ejercidos en el estado de Oaxaca.	110
5.3.2.1 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): Objetivos y distribución	110
5.3.2.2 Asignaciones por región y distrito	112
5.4 Comparación de asignaciones entre el Ramo 26 y el FISM del Ramo 33	114
5.5 ¿Cuál ha sido el impacto del gasto social en Oaxaca en el periodo de estudio?	118
CONCLUSIONES	123
RECOMENDACIONES	131
ANEXO	132
BIBLIOGRAFÍA	149

INTRODUCCIÓN

En el contexto económico y político actual, uno de los temas que se ha colocado en el interés general es el de la pobreza. Y esto no es para menos, pues si un país realmente aspira a consolidar su desarrollo debe combatir decididamente a la pobreza pues ésta representa, independientemente de las carencias materiales, la denegación de oportunidades y opciones básicas para vivir una vida digna y tolerable. Además, la pobreza inhibe el desarrollo de las capacidades básicas de las personas, limitando su participación y vinculación con el sistema económico imperante, lo que orilla a la marginación a aquellos grupos sociales que la padecen.

México no ha permanecido ajeno a esa situación, pues la pobreza se manifiesta en distintas regiones y con grados de intensidad diferenciados. Desde la época colonial, las condiciones geográficas y la ubicación estratégica de ciertas áreas favorecieron su rápida vinculación a la actividad productiva del país, atrayendo pobladores y servicios, al tiempo que las regiones más alejadas o de difícil acceso, pobladas principalmente por indígenas, se quedaban rezagadas y se desfiguraron del sistema económico, lo que se reflejó en mayores niveles de pobreza. A pesar de las grandes transformaciones que ha experimentado el país a lo largo del tiempo, la situación anterior ha sido una constante, y no obstante los esfuerzos gubernamentales realizados, muchas regiones del país continúan atrasadas tanto en el ámbito social como económico.

Hoy en día se vive un proceso de globalización mundial que acentúa la importancia del comercio internacional y fomenta la integración entre países, pero al mismo tiempo ocasiona una mayor diferenciación en el desarrollo de las regiones, puesto que sólo aquellas que se logran vincular a la economía global reciben los beneficios de la misma, mientras que las demás regiones permanecen estancadas. Esta circunstancia hace aún más difícil lograr un desarrollo regional equilibrado, no sólo en el país sino al interior de las entidades federativas.

Como se puede apreciar la pobreza constituye uno de los grandes obstáculos al desarrollo nacional. Su combate debe ser frontal y efectivo, apoyándose en el principal instrumento de acción de la política social: el gasto social. Este componente del gasto público es de suma importancia, pues constituye uno de los principales elementos para atacarla, ya que por medio de él se pueden cubrir las necesidades básicas de los grupos sociales más vulnerables, permitiéndoles incrementar significativamente su nivel de vida. Esto a través del abatimiento de rezagos como la falta de infraestructura física y de servicios básicos, bajos niveles educativos y la carencia de atención en el cuidado de la salud; condiciones que imposibilitan el crecimiento económico y dificultan aprovechar las ventajas productivas de una determinada región.

Desde el punto de vista de la teoría económica, el gasto social ha sido poco analizado, y como parte del gasto público, ha estado sujeto a un continuo debate

entre las distintas escuelas económicas. Aunque su participación ha sido destacada en la actividad gubernamental en prácticamente todos los países, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, sus resultados y viabilidad han sido puestos en tela de juicio, sobre todo por las posturas neoclásicas y conservadoras, teniendo como fundamento la ideología liberal. No obstante lo anterior, en la práctica han existido pocas modificaciones en el funcionamiento y composición del gasto social, sobresaliendo el nuevo auge de las políticas y programas específicos para el combate a la pobreza.

En el caso particular de México, desde 1982 los gobiernos han introducido drásticas reformas en la concepción de la política social, en un contexto de dificultades económicas y ajuste estructural, las cuales han tendido a reelaborar las políticas de carácter universalista y a reducir su ámbito de aplicación, junto con el impulso a la participación privada en ciertos sectores de la educación y la salud. Al mismo tiempo se enfatiza en la lucha contra la pobreza extrema como tarea principal, implantándose nuevos programas focalizados para este fin. Éstos tratan básicamente de brindar los elementos necesarios para que los individuos logren por sí mismos superar esa condición y se incorporen al sistema económico y se beneficien de él. El gasto social también ha seguido estas orientaciones, de modo que en nuestros días puede hablarse de acciones amplias, encaminadas a atender las necesidades de la población en su conjunto, y de acciones dirigidas, para los sectores que no tienen acceso a las acciones del primer tipo.

Dentro de estas últimas la descentralización de facultades y recursos hacia los estados y municipios ha tomado un papel decisivo en la lucha contra la pobreza, con particular ímpetu en los años noventa, con el objetivo primordial de fortalecer financieramente a los ayuntamientos, así como de ampliar su capacidad de decisión en los programas de política social. Este proceso de descentralización del gasto social ha tenido sus orígenes con las modificaciones introducidas en la distribución del Ramo 26, sobre todo desde 1994, y que se vino a consolidar con la creación en 1998 del Ramo 33 "Aportaciones federales para entidades federativas y municipios"; destacando particularmente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), pues su asignación se rigió en función de variables que consideraban los niveles de pobreza de estados y municipios.

A pesar de la creciente discusión e importancia de este tipo de gasto, y en general del gasto social, existen pocos estudios sobre el mismo en nuestro país; lo que realza la necesidad de analizarlo y encontrar algunas particularidades de su comportamiento e impacto, de manera que se puedan sugerir propuestas para mejorar su desempeño y su capacidad para atacar situaciones específicas. Por ello el presente trabajo pretende avanzar en el tratamiento de esta temática, siendo su objetivo general: analizar el gasto social destinado al combate a la pobreza en el estado de Oaxaca y tratar de evaluar su impacto en el periodo 1995-2003, canalizado a través de dos mecanismos de transferencia de recursos: el Ramo 26 y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33.

Dado que el análisis del gasto social en la totalidad del país resulta demasiado general, además de haber sido abordado ya por otras investigaciones, conviene limitar su estudio a un determinado estado de la república, que en este caso es el estado de Oaxaca, con la intención de obtener conclusiones de mayor valor para la formulación de propuestas en este nivel de gobierno. Cabe señalar que tradicionalmente la región sureste de México es la que presenta los menores indicadores de desarrollo; de modo que se eligió al estado de Oaxaca por la representatividad que tiene respecto a esa región y a sus peculiares características como la enorme diversidad geográfica y étnica, su baja participación en la producción nacional y los bajos índices sociales que presenta, entre ellos el alto analfabetismo, falta de servicios públicos, deficientes vías de comunicación, etc. Y por otra parte el interés personal por esta entidad federativa, ante la inexistencia de estudios que muestren las características y avances de la lucha contra la pobreza en este estado.

Dentro del ámbito estatal, y como ya se refería líneas arriba, Oaxaca es una entidad sumamente compleja no sólo geográficamente, sino política y culturalmente, por la existencia de numerosos grupos indígenas con formas tradicionales de organización y desde luego por la división administrativa en 570 municipios. Ante la dificultad que implica analizar cada uno de los municipios oaxaqueños, la conformación de regiones permite visualizar más adecuadamente las situaciones relativas al desarrollo social y económico, pues ante la pequeñez de la mayoría de municipios, territorial y demográficamente, y la predominancia de más características en común que diferencias, hacen factible dicha perspectiva. Por ello en la presente investigación el examen del gasto se realiza a partir de las ocho regiones y treinta distritos que conforman el estado de Oaxaca, lo que lo hace menos complicado el análisis y facilita la obtención de conclusiones sobre el impacto del gasto en esos niveles; sin dejar de mencionar, cuando así se requiera, la trascendencia de indicadores en el ámbito municipal.

Una vez enunciado lo anterior, pueden señalarse los objetivos particulares de esta investigación:

- Examinar el comportamiento del gasto social en México desde los años noventa, así como los programas específicos de combate a la pobreza implementados en nuestro país.
- Conocer la distribución geográfica de la marginación y su magnitud en el estado de Oaxaca, así como la situación del desarrollo humano prevaeciente en la entidad.
- Analizar las particularidades del gasto social dirigido al combate a la pobreza en las ocho regiones y treinta distritos que conforman el estado de Oaxaca, para el periodo 1995-2003.
- Comparar las similitudes y diferencias en la asignación del gasto del Ramo 26 y del FISM del Ramo 33 al interior de Oaxaca.
- Evaluar el impacto global del gasto social ejercido en la entidad en el periodo 1995-2003.

La hipótesis de trabajo que se sostiene en este estudio es que a partir de los años ochenta en México, el gasto social dirigido a la pobreza ha crecido como porcentaje del PIB, y aunque la erradicación de la pobreza es un tema central en la agenda de gobierno, ésta no se ha combatido eficazmente dentro del estado de Oaxaca, dado que el gasto social orientado al abatimiento de la misma entre 1995 y 2003 no ha dado prioridad a las regiones de mayores necesidades y no es congruente con la magnitud de la pobreza que prevalece en este estado del país.

Respecto al periodo de estudio, se eligió en función de la necesidad de tomar un lapso de tiempo en el cual se pudieran comparar las condiciones existentes en el estado de Oaxaca, sin cambios tan drásticos como hubiera ocurrido al considerar años anteriores a 1995, dada la crisis económica de ese año. Además, se optó por tomar como punto de inicio de la investigación dicho año debido a las características que tomó el proceso de descentralización del gasto social desde entonces, permitiendo el análisis y contraste de los distintos mecanismos de transferencia del gasto así como valorar sus resultados en la entidad. Por otra parte, aunque se trató en lo posible de usar datos recientes, varias de las cifras utilizadas como referencia en este trabajo corresponden al año 2000, tomadas básicamente del XII Censo General de Población y Vivienda, por la carencia de datos más recientes; aunado a que varias publicaciones empleadas no se han editado para años posteriores.

En cuanto al desarrollo del trabajo, éste se conforma de cinco capítulos. El Capítulo I constituye un marco teórico e histórico en el que se presentan conceptos básicos tales como pobreza, marginación, desarrollo humano y gasto social. También se describe una breve reseña del papel histórico del gasto social en el pensamiento económico y en la política social, destacando su actuación como parte medular del llamado Estado del Bienestar. Se concluye este capítulo con una discusión en la que se exponen argumentos teóricos y prácticos sobre la importancia y necesidad del gasto social.

En el Capítulo II se estudian las características de la política social y del gasto social en México. Se inicia con una revisión del marco legal que sustenta al gasto social en nuestro país, así como de las diferentes etapas que caracterizan a la política social mexicana tras la lucha revolucionaria; asimismo se describe, con ayuda de varios cuadros estadísticos, la evolución del gasto social desde 1982 hasta 2003 y la posición del actual gobierno respecto al mismo. En un segundo apartado se examinan los programas específicos de combate a la pobreza implantados en México, desde el PIDER hasta el actual Oportunidades, con la intención de caracterizar los esfuerzos de la política social mexicana en el combate a la pobreza extrema.

El Capítulo III corresponde a una exposición de los indicadores económicos, demográficos y sociales del estado de Oaxaca. Se destaca primeramente su contexto geográfico y se distinguen sus ocho regiones geográfico-culturales, a saber: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales. Posteriormente se analizan las características de la población de

la entidad como su evolución, estructura y la fuerza de trabajo, continuando con los indicadores económicos, mostrando las particularidades de los sectores productivos así como del Producto Interno Bruto estatal y su participación respecto al producto nacional. Para terminar se presentan datos correspondientes al estado que guarda la educación, la salud y las condiciones de las viviendas al interior de Oaxaca.

En el Capítulo IV se realiza un ejercicio para definir las áreas de mayor marginación y atraso en el estado de Oaxaca, por medio de dos indicadores: el Índice de Marginación de CONAPO y el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien estos dos indicadores no miden directamente la pobreza, sí dan cuenta de las diferencias en el nivel de bienestar entre distintas unidades político-administrativas, lo que brinda un elemento indispensable como guía del gasto social. En ambos casos se inicia con una perspectiva sobre la situación del estado de Oaxaca en el ámbito nacional, para luego analizar las diferencias en el nivel municipal así como en el distrital. Este apartado se apoya en la presentación de cuadros y mapas elaborados con base en los indicadores mencionados.

El Capítulo V constituye el análisis del gasto social ejercido en Oaxaca entre 1995 y 2003. Comienza con una breve revisión sobre la operación del Ramo 26, señalando también las características de su distribución en el estado, tanto entre regiones como en distritos, para el periodo de 1995 a 1999. La siguiente sección se avoca al estudio del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), examinando las generalidades del Ramo 33 y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Posteriormente se analiza la distribución del gasto del FISM ejercido entre regiones y distritos del estado, en el periodo que va de 1998 a 2003. También se presenta una comparación de las asignaciones del Ramo 26 y del FISM en un determinado año, primero en el ámbito regional y luego en el distrital, de modo que sea observable si el gasto canalizado correspondió a las condiciones sociales de los mismos. Para finalizar se realiza un intento de evaluación del impacto del gasto social en el estado, específicamente en cuanto al avance en materia de cobertura de servicios para las viviendas.

Por último se presentan las conclusiones generales del trabajo y una serie de recomendaciones, que buscan brindar elementos útiles para la formulación de políticas y programas a seguir, particularmente en el ámbito regional, con la finalidad de que éstos tengan un mayor impacto y puedan combatir más eficientemente el fenómeno de la pobreza.

CAPÍTULO I

GASTO SOCIAL, DESARROLLO Y POBREZA

1.1 CONCEPTOS BÁSICOS

1.1.1 POBREZA

La erradicación de la pobreza constituye una de las principales metas de prácticamente cualquier gobierno, de modo que su estudio y entendimiento son fundamentales para combatirla de manera efectiva.

La pobreza va más allá de la insuficiencia de ingresos. Desde una perspectiva más amplia, la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de tener un nivel de vida tolerable. Entre los aspectos que la componen se encuentra el acceso a la educación, salud, nutrición así como otros elementos como la libertad política, el respeto a los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria.

Por lo tanto, una persona se considera pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo, lo que se manifiesta en situaciones de escasos ingresos, insalubridad, desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades y a las inclemencias del medio ambiente, que inciden negativamente en sus oportunidades de sobrevivir y mejorar su calidad de vida¹. Por otro lado, los pobres carecen de un acervo adecuado de activos productivos, como la tierra y el capital físico, financiero y humano. Además, el peso de la pobreza recae más en ciertos grupos de la población: las mujeres, niños y los ancianos, que son los de mayor vulnerabilidad entre los pobres.

Un elemento necesario para cualquier política de abatimiento de la pobreza es la distinción entre pobreza extrema y pobreza moderada. La primera se refiere a una condición absoluta, ya que los pobres extremos no pueden proveerse de suficientes nutrientes para funcionar de un modo adecuado, por lo que son más vulnerables a las enfermedades y en general, menos capaces de participar en el mercado laboral ni en actividades tendientes a superar su situación. Sin embargo su situación es fundamentalmente diferente si su salud y estado nutricional les permite participar de manera activa en el mercado laboral, tomar ventaja de oportunidades educacionales, tener movilidad y asumir más riesgos².

¹ Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*, Grupo Editorial Esfinge y FE-UNAM, México, 2001, p. 606.

² Guevara Sanginés, Alejandro. "Programas de alivio a la pobreza: un ejercicio de evaluación", en *Pobreza y política social en México*, Lecturas de El Trimestre Económico No. 85, FCE, México, 1997, p. 135.

Aparte de los diferentes enfoques sobre la concepción de la pobreza, la medición del fenómeno tampoco es sencilla. En general los métodos utilizados para la medición de la pobreza guardan relación con una definición específica de pobreza. Usualmente la mayoría de estudios económicos han centrado su atención en las definiciones de "necesidad", "estándar de vida" e "insuficiencia de ingresos"; siendo los indicadores más aceptados para cada una de estas alternativas la satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible.

De este modo, se pueden distinguir dos métodos principales para la estimación de la pobreza: el método directo y el indirecto. El primero se relaciona con el concepto de "necesidad" y es conocido también como de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual intenta medir la insatisfacción fáctica, es decir procura determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto o algún elemento del conjunto de necesidades básicas, y se incluyen indicadores de alimentación, vivienda, servicios sanitarios y escolaridad. Por su parte el método indirecto o del ingreso intenta encontrar el ingreso que potencialmente satisface las necesidades básicas, siendo una medida de la incapacidad monetaria para satisfacer dichas necesidades; entonces no mide la satisfacción como lo hace el método directo sino los medios para lograrla³. Este método implica la construcción de una línea de pobreza, que expresa el nivel de vida mínimo considerado para una sociedad determinada, por lo que los hogares cuyo ingreso esté por debajo de la línea serán considerados como pobres.

Debe señalarse que cada uno de los métodos anotados posee variantes, e inclusive existen otros que combinan elementos de ambos, además de que no pueden calificarse como los únicos posibles para la medición de la pobreza, pues las posibilidades son tan amplias como lo sean los aspectos cuantificables de la misma.

Por otra parte es importante hacer la distinción entre pobreza y desigualdad. Pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad - los pobres - mientras que desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en la sociedad en general. Así, a un nivel máximo de desigualdad una sola persona posee todo y, evidentemente el nivel de pobreza es alto. Sin embargo es posible tener un nivel mínimo de desigualdad en el que todos los individuos son iguales, tanto con pobreza nula como con pobreza máxima. De esta manera aunque los conceptos son básicamente distintos, están muy relacionados.

³ INEGI - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas. *Perfil estadístico de la población mexicana: una aproximación a las inequidades socioeconómicas regionales y de género*, México, 1995, p. 152.

1.1.2 MARGINACIÓN

A pesar de que los términos marginación y pobreza se utilizan indistintamente, debe aclararse que no son lo mismo, aunque sí parecidos. Pobreza y marginación miden cosas distintas y sobre todo los métodos utilizados para cada uno difieren entre sí, así como la presentación de los resultados, aunque pueden considerarse complementarios uno del otro.

Al igual que ocurre con la pobreza, el fenómeno de la marginación es multidimensional y no existe una sola forma de medirlo, ni hay acuerdo en cuanto al tipo de indicadores que debe utilizarse. Algunos estudios resaltan más los aspectos económicos de la marginación, otros se enfocan más a los aspectos sociales. Tampoco existe una forma única de combinar los indicadores para obtener una sola expresión del grado de marginación.

En México la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en un estudio realizado en 1978, definió a la marginación para "caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible" ⁴. En ese entonces COPLAMAR utilizó para su investigación 19 indicadores divididos en: generales, de alimentación, de educación, de salud, de la vivienda y sus servicios y de otras necesidades. Luego seleccionó un método estadístico que le permitió sintetizar el comportamiento de los indicadores y jerarquizar las unidades geográficas (estados, regiones, municipios, zonas y núcleos) de acuerdo con su grado de marginación, clasificándolos en cinco estratos: muy alta, alta, media, media baja y baja.

Para los años de 1990, 1995 y 2000 el Consejo Nacional de Población (CONAPO) fue el encargado de realizar nuevos estudios sobre la marginación en el país. El índice que se presenta en estas publicaciones capta y describe la intensidad del fenómeno de la marginación a partir del porcentaje de población que no participa del acceso a bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. Utiliza cuatro dimensiones (educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población) construyendo el índice con base en nueve indicadores. La metodología más detallada y algunos resultados se presentan en un apartado posterior.

En su publicación más reciente, CONAPO describe a la marginación como un fenómeno estructural y multidimensional que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo, que se expresa por un lado en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro en la exclusión de grupos sociales del proceso de

⁴ COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México. Situación y perspectivas al año 2000*. Tomo V "Geografía de la Marginación". México, 1982, p. 22.

desarrollo y del disfrute de sus beneficios⁵; definición similar a la que hace COPLAMAR.

No obstante lo ya mencionado, para los fines de este trabajo el concepto de marginación se utilizará como una aproximación al de pobreza, al ser ambos expresiones de una misma realidad social; además del apoyo que representan los estudios y mediciones de la marginación efectuados por CONAPO para las diferentes unidades político-administrativas del país.

1.1.3 DESARROLLO HUMANO

Una distinción fundamental en la lucha contra la pobreza es la de desarrollo y crecimiento, pues no son conceptos equivalentes. Mientras que el crecimiento se traduce, en términos globales, en el aumento de la producción y en la acumulación de capital, el desarrollo se ve reflejado en la ampliación de oportunidades abiertas a la gente, de modo que puedan gozar de una vida saludable y con los medios adecuados para alcanzar un estándar de vida socialmente digno. Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para mejorar de manera sostenida el bienestar social, debe reiterarse que el desarrollo va más allá de la acumulación de recursos.

Otra perspectiva del desarrollo es la referente a las libertades de los individuos. La libertad de una persona no es sólo un asunto de elegir sin ser obstaculizado por otros; también consiste en el número de alternativas para escoger y del significado que tienen las metas para quien las elige. El ejercicio de la libertad está por encima de una cuestión meramente judicial, pues cobra sentido en la medida que existen condiciones materiales para formarse propósitos propios, elegir y actuar en consecuencia; situación que se ve coartada por la incidencia de la pobreza. Así, si un individuo carece de las capacidades básicas, como vivir una vida saludablemente por el mayor tiempo que los recursos y la tecnología permitan en promedio, adquirir una formación básica o generar los medios económicos para procurarse un nivel digno de vida, se carece de libertades fundamentales a las que todo ser humano tiene derecho.

De este modo el desarrollo humano es el estado en que se encuentran las libertades de las personas, es la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos⁶. En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades, no su riqueza, el ingreso que devengan, las mercancías y servicios que consumen o sus percepciones de bienestar. La noción de desarrollo humano hace referencia a la magnitud alcanzada por el conjunto de

⁵ CONAPO. *Índices de marginación 2000*. México, 2002, p. 11.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. Ediciones Mundi-Prensa, México, 2002, p. 15.

acciones y estados posibles abierto a las personas, es decir el grado de libertad que gozan. También se refiere a la formación de capacidades, entendidas éstas como la habilidad de los individuos para alcanzar los distintos niveles de vida.

Tres son las capacidades fundamentales que considera el desarrollo humano necesarias para la realización del potencial humano, independientemente del lugar y tiempo en que se ubiquen las personas: la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso.

El desarrollo humano es un concepto reciente. Tiene sus orígenes en los estudios realizados desde finales de los setenta por Amartya Kumar Sen, filósofo y economista Premio Nobel de Economía en 1998. En su trabajo pionero *¿Igualdad de qué?*, Sen comienza a desafiar los enfoques que depositan en la percepción subjetiva del bienestar o en la disponibilidad de recursos la clave para entender el nivel de vida⁷. En obras posteriores Sen elabora su enfoque de funcionamientos y capacidades para examinar temas como la calidad de vida, la desigualdad, la pobreza y la relación entre economía y ética en general, hasta arribar a la noción de desarrollo como expansión de las libertades humanas.

Esta concepción del desarrollo humano fue considerada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual con ayuda de Sen diseñó el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 1989, con la finalidad de evaluar el nivel de vida en los países desde una perspectiva diferente a la que proporciona el ingreso. Así, desde 1990 PNUD publica anualmente su *Informe sobre Desarrollo Humano*, además de editar informes nacionales para más de 120 países.

Debe indicarse que toda medición del desarrollo humano es una representación parcial y simplificada del concepto, consistente en la selección de algunos de sus elementos y un resumen de los mismos, pues intentar medirlo en toda su dimensión resulta algo impensable y poco práctico. Por ello PNUD ha escogido tres dimensiones básicas para la construcción del Índice de Desarrollo Humano: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Como indicadores de estas dimensiones se han tomado la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita. En el Capítulo IV se detallará más sobre el cálculo y algunos resultados del IDH para México.

1.1.4 GASTO SOCIAL

En la actualidad es posible afirmar que el instrumento principal de la política social lo constituye el gasto público destinado a cubrir las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la sociedad. Gracias a este gasto es posible garantizar

⁷ *Ibid.*, p.19.

a la mayoría de la población la satisfacción de elementos mínimos de bienestar a través de diversos mecanismos distributivos y de la provisión de servicios sociales básicos como educación, salud, alimentación, empleo, vivienda, cultura y servicios públicos.

El gasto público puede considerarse como aquel en que incurre el Estado para sostener a las instituciones gubernamentales centrales y a financiar los servicios básicos a la población, es decir, es la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de sus diversas funciones. El gasto social constituye entonces, un subconjunto del gasto público que agrupa los recursos que el Estado destina para atender el desarrollo y bienestar de su población.

El gasto social también puede definirse como la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población⁸. Hay diferentes criterios sobre las partidas que deben incluirse en el cómputo del gasto social, pero hay acuerdo respecto a sectores básicos como la educación, salud y vivienda. En la clasificación funcional del gasto propuesta por las Naciones Unidas⁹ el gasto social queda incluido dentro del tercer grupo, denominado servicios sociales. Los gastos incluidos por las Naciones Unidas para atender estos servicios sociales son los referidos a educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes y religión, entre otros.

La atención al bienestar social a través del gasto público es una tendencia reciente, la cual ha caracterizado al siglo XX. Por primera vez en la historia se consagró en leyes y constituciones el derecho a mejorar los niveles de vida de la población, se buscaron evitar la pobreza y el desempleo masivo, se constituyó el derecho a la educación, salud y en general se reconoció el derecho de todos los individuos para vivir mejor. Este proceso se vio asociado al compromiso del Estado de garantizar niveles mínimos de vida.

Los avances señalados dieron lugar a sociedades con mejores condiciones de vida y mayores prestaciones sociales; sin embargo no todos los países lograron estas metas de bienestar social de igual manera, pues mientras que las naciones industrializadas consiguieron un gran progreso, los países en vías de desarrollo continúan aún con un significativo porcentaje de su población viviendo en condiciones de pobreza y con enormes carencias en servicios sociales.

La participación de los gobiernos en la construcción de los sistemas de bienestar ha sido ampliamente discutida dentro de la teoría económica, sobre todo en el siglo pasado, surgiendo dos posiciones distintas en cuanto al mismo, cuyo fundamento parte del análisis de la intervención del estado dentro del sistema económico. Esa intervención tiene diferentes modalidades, siendo la más

⁸ Ayala Espino, *op. cit.*, p. 607.

⁹ La ONU plantea una clasificación funcional del gasto público a partir de 5 grupos de actividades estatales, siendo éstos: servicios generales, servicios comunes, servicios sociales, servicios económicos y gastos no clasificables.

relevante el gasto público, por sus diferentes implicaciones dentro de la sociedad y la esfera económica.

De esta manera, al formar parte el gasto social del gasto público, del estudio y discusión de este último se desprenden elementos muy importantes para la construcción de la política social, ya que de ahí se puede concluir si realmente brinda resultados efectivos en el combate a los rezagos sociales, o si genera algún efecto negativo dentro de la sociedad o el sistema económico, asimismo si es necesario complementario con otras medidas de política económica diferentes.

1.2 POSICIÓN HISTÓRICA DEL GASTO SOCIAL EN LA TEORÍA ECONÓMICA

De manera general, las políticas sociales son inseparables del modelo de desarrollo y de las políticas económicas que se sigan en un determinado país; teniendo de hecho los mismos fundamentos ideológicos que el modelo de desarrollo tomado como referencia.

Las políticas sociales, de acuerdo con Rímez y Bendesky¹⁰, deben cumplir con una serie de objetivos relacionados entre sí: a) asegurar la satisfacción de ciertas necesidades sociales básicas, que no pueden ser cubiertas adecuadamente por el sistema de mercado; b) una función redistributiva, privilegiando a los grupos más desfavorecidos; y c) una función de integración social, que permita asegurar la cohesión social y la estabilidad política.

El gasto social, al ser el principal mecanismo de acción de la política social para el cumplimiento de esas funciones, también se encuentra muy ligado al modelo de desarrollo que se esté aplicando. A su vez cada modelo tiene detrás de sí todo un planteamiento teórico surgido de alguna corriente del pensamiento económico, el cual tiene una posición respecto a la actuación del Estado en la economía y desde luego también en el ámbito social.

De este modo, la concepción de los problemas sociales, e incluso la noción misma de pobreza ha variado a lo largo del tiempo, así como el tratamiento que se ha dado hacia los mismos, de acuerdo con las ideologías predominantes en cada momento. Lo anterior se ha visto reflejado también dentro de la teoría económica, pues dentro de ella han surgido posiciones opuestas sobre el mismo, ampliándose el debate durante el presente siglo.

¹⁰ Rímez, Marc y León Bendesky. "Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización.", en *Reformas Económicas en México*, Lecturas de El Trimestre Económico No. 29, FCE, México, 2000, p. 265.

1.2.1 PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA

Desde una perspectiva histórica, los principales planteamientos teóricos en torno al gasto social han tenido puntos opuestos. En el origen formal de la ciencia económica, que se dio a partir de la obra de Adam Smith "La riqueza de las naciones", se consideraba que el Estado debía mantenerse apartado del funcionamiento del libre mercado, y sólo debía vigilar el orden legal e institucional. El postulado era, según el pensamiento económico liberal, que las fuerzas del mercado determinarían libremente el comportamiento de las variables económicas, de tal forma que la oferta y la demanda regularan las relaciones de producción, distribución y consumo, considerando entonces al Estado como una variable irrelevante, porque los mercados competitivos permitirían una asignación eficiente de los recursos.

En ese entonces, aún estaba lejos cualquier consideración sobre los efectos del gasto público en la economía, y sobre todo no existía una verdadera concepción de la política social, puesto que ésta se ubicaba no dentro del ámbito económico sino en el privado, en el que la pobreza se consideraba como un problema individual.

En la práctica, el rasgo principal de la política pública liberal se reflejó en considerar como lo más importante la supresión de los obstáculos fiscales a la actividad privada. Para ello, era necesario mantener al nivel más bajo posible el gasto público, pues se consideraba que el desarrollo económico resultante haría en gran parte superfluo dicho gasto. En concordancia a lo anterior, se suponía que los impuestos debían ser mínimos para afectar lo menos posible las ganancias netas de los negocios y permitir el progreso económico de todas las clases sociales.

Posteriormente otros economistas, retomando los planteamientos de Smith, avanzaron en el estudio de los temas económicos, pero continuaron con la omisión del Estado dentro de sus diferentes modelos, para así eliminar las interferencias y distorsiones originadas por el mismo dentro del sistema económico, con la esperanza de llegar a teorías más rigurosas y susceptibles de formalizarse matemáticamente.

La escuela neoclásica, heredera de la base teórica dejada por los primeros economistas, consideraba que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos, y que el Estado es un mecanismo inferior y aún contraproducente. Con base en el análisis microeconómico, los neoclásicos argumentan que, partiendo de las elecciones racionales de los individuos, la competencia y la motivación de maximizar las ganancias también conducirán a la maximización del bienestar social, mientras los individuos actúan a favor de sus propios intereses. En consecuencia, no hay necesidad de que intervenga el Estado porque la economía de mercado alcanza por sí sola los mejores resultados posibles para los individuos y para la sociedad en su conjunto. Teniendo en cuenta

este argumento, no se observa la necesidad de implementar una política social, pues el mercado conduciría por sí solo al mejor bienestar social.

De este modo, la escuela neoclásica no realizó grandes avances en cuanto al estudio del papel del Estado dentro de la economía y mucho menos del gasto social, pues dichos economistas no incluían entonces los gastos sociales dentro de las funciones que debía cumplir el Estado. Esto sólo cambió hasta el siglo XX, sobre todo a partir del surgimiento de la corriente keynesiana y del Estado del bienestar.

1.2.2 LA CORRIENTE KEYNESIANA

El keynesianismo nace como una respuesta a la crisis económica de 1929, considerada como la más profunda del capitalismo moderno, ante la falta de resultados ofrecidos por la teoría económica formulada hasta entonces, que preveía un ajuste automático del mercado ante la pérdida de equilibrio entre oferta y demanda.

Los fundamentos teóricos de esta nueva corriente fueron expuestos por primera vez por el economista inglés John Maynard Keynes, quien propuso como solución a la crisis de sobreproducción de 1929 una teoría, de acuerdo con la cual para hacer coincidir la demanda total con la oferta total es necesario que la inversión privada sea complementada mediante el gasto público, atendiendo a la ley psicológica que plantea que a un aumento del ingreso corresponde un incremento menos que proporcional en el consumo. Así, propugnaba por la intervención estatal para sostener la demanda y asegurar un alto nivel de empleo, y aunque la iniciativa privada continúa teniendo un papel decisivo, ya no es considerada como el único motor de progreso, pues se plantea que el equilibrio del sistema puede ser garantizado por una política orgánica de intervención destinada a controlar las crisis cíclicas.

La teoría macroeconómica keynesiana postula dos tesis principales. En primer lugar, sostiene que los distintos mercados no alcanzan el nivel de equilibrio y de eficiencia automáticamente, porque en el mercado existen fallas macroeconómicas. Dichas fallas se expresarían en un desajuste entre la oferta y la demanda agregadas, y entre ahorro e inversión sociales, lo cual impide la coordinación eficiente entre el mercado y los agentes; esto se traduce a su vez en un desequilibrio entre la capacidad productiva instalada y el nivel de empleo, es decir, la economía no logra llegar al nivel de pleno empleo.

En segundo término, se tiene que en el intercambio económico ocurre un desajuste entre las elecciones individuales y las elecciones sociales, en el sentido de que las elecciones económicas de los individuos que buscan la maximización de sus beneficios, no necesariamente coinciden con las elecciones colectivas que buscan maximizar el bienestar social.

De acuerdo con las dos tesis anteriores, se puede concluir que en una economía de mercado el mecanismo de los precios, por sí solo, no garantiza una eficiente asignación de recursos y la maximización del bienestar social, de modo que ello posibilita el surgimiento de inestabilidad económica, incertidumbre y desperdicio de recursos. La deducción que de aquí surge es que se requiere la intervención del estado en la economía, para que a través de la aplicación de políticas públicas, se generen condiciones más favorables a la coordinación económica.

La idea de Keynes, al concebir la intervención del Estado en la economía, es que éste podría restringir las elecciones individuales egoístas, para favorecer el surgimiento de un clima de cooperación que permitiera la creación de riqueza, e incluso de una riqueza que sin la intervención del estado no se produciría. El pensamiento keynesiano, que aunque con variantes en la interpretación del mismo, vino a crear todo una revolución en la teoría económica del momento, al dar el sustento para la intervención del gobierno en la economía y proveer al capitalismo de entonces nuevas expectativas de crecimiento, pues la crisis de 1929 acentuó el riesgo de crear graves situaciones de conflicto social.

A partir de la segunda posguerra, la teoría keynesiana poco a poco se va adaptando en la práctica a la política económica a través de un gasto público creciente y un intervencionismo estatal más agudo, imponiéndose primeramente en las economías capitalistas más avanzadas, para luego extenderse al resto de las economías periféricas. Así, las políticas económicas predominantes en los países capitalistas establecieron tres nuevos objetivos explícitos:

- 1) El intento de lograr el pleno empleo con estabilidad de precios.
- 2) La corrección de las distorsiones en la distribución del ingreso y sus efectos inconvenientes, como la pobreza y la marginación.
- 3) Una consecuente intervención estatal en la economía mediante la política fiscal, la regulación y producción de bienes.

Como se aprecia, esos objetivos muestran un cambio sustancial con respecto a la visión económica liberal, en especial en lo que toca a la actuación pública. Para muchos economistas, dicho enfoque había quedado en el pasado ante el éxito de la economía mixta, incluso Joan Robinson llegó a señalar que se estaba ante "el fracaso de la economía liberal"¹¹.

También se observa que en los objetivos de política económica hay un cambio respecto a la ideología liberal en el ámbito social, pues el Estado adopta ciertas funciones sociales y crea toda una red institucional para la protección de los ciudadanos, lo que da paso a la consolidación de lo que se conoce como Estado del Bienestar, en el cual el gasto social toma un papel preponderante.

¹¹ Citada por Villademigo, José D. "Los hechos e ideas económicos y sociales, y el rol del Estado en la economía" en *Lecturas de Macroeconomía y Política Económica*, Ediciones Macchi, Argentina, 1997, p. 118.

1.2.3 EL ESTADO DEL BIENESTAR

Con los elementos teóricos keynesianos, y también como resultado de la crisis económica de 1929 y de sus manifestaciones más agudas, surge lo que se denomina como "Estado del Bienestar", el cual se constituiría como un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. Si bien no existe una definición que exprese el significado exacto del Estado del Bienestar, éste se puede concebir como un sistema caracterizado por la intervención del Estado en la vida económica y social, con la finalidad de garantizar niveles mínimos de vida al grueso de la población. Esta acción es vista por la sociedad no como una simple ayuda, sino como un derecho y lo exige como tal.

Específicamente, según lo indica Mishra, son tres las características que distinguen al Estado del Bienestar¹²:

- 1) Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo, o al menos, garantizar un alto nivel de ocupación.
- 2) Provisión pública de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir necesidades humanas básicas de los ciudadanos. La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y que para acceder a ellos no es necesario ningún control de ingresos.
- 3) Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir no como una caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos.

Bajo este nuevo modelo, el Estado ya no se limita a sólo vigilar el orden público, sino que toma en cuenta valores como la justicia distributiva, la seguridad, el pleno empleo, etc. que en el mercado carecen de importancia. Se buscaba que los trabajadores no quedaran desamparados ante el rigor de las leyes del mercado, sino protegerlos bajo un marco institucional que les permitiera acceder a toda una serie de servicios. Durante el periodo del Estado del Bienestar, esto es durante las décadas que siguieron a la posguerra, el gasto social toma un lugar privilegiado, aumentando continuamente y consolidándose como una parte fundamental de la actividad gubernamental. Entre los principales objetivos del gasto social se encontraban: la búsqueda de la cobertura universal y gratuita de servicios sociales básicos, como educación y salud, y la protección de riesgos sociales, ya sea que estuvieran vinculados o no al ámbito laboral, como era el desempleo.

Todas estas ideas e instituciones se basaban en la creencia de que el gobierno podía y debía alcanzar los objetivos descritos en el marco de la democracia capitalista. Se trataba de hacer que la sociedad de mercado fuera más productiva,

¹² Mishra, Ramesh. "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá", en Muñoz de Bustillo, R. (Compilador) *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, p. 56.

estable y armoniosa. Se presuponía que el Estado democrático y la economía de mercado podían establecer una relación funcional, en la que se aceptaba sin mayor problema la complementariedad de estos dos elementos, donde entonces no se observaba la posibilidad de un conflicto. Es destacable mencionar que varios países europeos desarrollados estuvieron muy cerca de alcanzar los principales objetivos planteados por el Estado del Bienestar en los sesenta, dadas las diferentes características de este sistema en cada nación, así como la particularidad de las instituciones creadas para sustentarlo; aunque en los países atrasados los resultados distaron bastante de lo que se consiguió en los industrializados.

Sin embargo, la mayor parte de los logros en materia social llevados a cabo durante el Estado del Bienestar fueron conseguidos en virtud del aumento en el déficit fiscal; lo anterior debido a que la expansión de los servicios asistenciales presuponen un alto nivel de gasto público, el cual solo era viable sobre la base de una economía sana y en continuo crecimiento, tal y como había ocurrido en el periodo que va de 1950 a fines de los sesenta. Pero en los años setenta, tras un gran periodo de auge del capitalismo, comienza una fase recesiva, propiciada paradójicamente por el mismo crecimiento y sus consecuencias, manifestándose en: un enorme proceso inflacionario, el aumento de la deuda externa, principalmente en los países subdesarrollados, deterioro en los términos de intercambio, desequilibrio en los presupuestos estatales, y la incapacidad de los gobiernos para disminuir sus gastos. Este proceso originó en última instancia una incapacidad de los Estados para responder de manera normal a su política de bienestar, haciendo necesarias reformas para el manejo de las mismas.

Las dificultades económicas de los años setenta ponen en tela de juicio los fundamentos del Estado del Bienestar, pues sentaron las condiciones materiales para que se cuestionara seriamente la creencia de que el estado podía asumir la responsabilidad del bienestar económico de los ciudadanos en una economía capitalista. Por ejemplo, la idea del mantenimiento de un nivel de vida mínimo públicamente garantizado fue reduciéndose paulatinamente ante la necesidad de frenar el incremento de la presión fiscal para liberar a la iniciativa privada de una gravosa carga impositiva. Las herramientas keynesianas de política económica, que tanto éxito habían tenido durante la posguerra, ya no eran adecuadas para contener la inflación, mantener el empleo y asegurar la estabilidad para un crecimiento sostenido. Por otra parte, el sistema de servicios sociales con proyección universal, uno de los más valiosos dogmas del Estado del Bienestar, quedó en entredicho al promocionarse, incluso desde las instancias públicas, la provisión privada de servicios educativos y sanitarios, así como el fomento a fondos privados de pensiones, de modo que ya no resultaba tan universal la prevención y asistencia sociales.

De esta manera, la crisis de los setenta cuestiona por primera vez, en los ambientes académicos y políticos, la viabilidad y el futuro del Estado del Bienestar, al dejar en entredicho las limitaciones, deficiencias y contradicciones de este modelo de intervención estatal.

1.2.4 LA CRÍTICA DEL NEOLIBERALISMO Y LA NUEVA DERECHA

El conjunto de factores adversos que aparecieron en la economía mundial a mediados de los setenta tuvieron como resultado inmediato una reanimación y polarización del debate ideológico que había permanecido apático durante las dos décadas anteriores, cuando la idea del Estado del Bienestar había monopolizado los principales círculos. Pero ahora comenzaban a cobrar mayor fuerza los planteamientos de neoconservadores y de la llamada "nueva derecha" que culpaban de la situación prevaeciente a las deficiencias estructurales del Estado del Bienestar. Responsabilizaban a las políticas keynesianas de la "estanflación" vivida entonces, y como alternativa proponían el retorno a las políticas monetaristas, el recorte de los gastos sociales, la reducción de la presión fiscal y el establecimiento de estímulos para la inversión privada.

Como ya se mencionaba, las críticas a la teoría keynesiana dentro de los ámbitos académicos no se hacen esperar, al mismo tiempo que surgen nuevos enfoques de política macroeconómica que, a pesar de tener diferencias notables entre ellos, rescatan los supuestos esenciales de la economía neoclásica y abogan, en último término, por una disminución de la intervención del estado en la economía aunque con distintas políticas. Entre ellos destacan el monetarismo, las expectativas racionales y el ofertismo¹³. Los puntos débiles del keynesianismo, según sus críticos principales son: en el diseño de sus políticas, las bases microeconómicas débiles e insuficientes que subestimaron las fallas potenciales del gobierno. Esto condujo a sobrestimar las propiedades de la política fiscal para estabilizar el crecimiento y mantener el pleno empleo, descuidando aspectos como: el retraso en los efectos expansivos del gasto público, los efectos inflacionarios de ese gasto, los posibles efectos de un "shock externo", el desplazamiento de la inversión privada, entre otros.

Por lo que corresponde a la escuela monetarista, que se convirtió en el primer y principal adversario del keynesianismo, trasladó la atención del papel del gasto público a la restricción de la oferta monetaria y del desempleo a la inflación. Señala que las políticas keynesianas de gasto público, al incrementar la masa monetaria en circulación, fueron responsables de la enorme inflación que afectó a los países occidentales. Por otra parte, la idea de que un presupuesto equilibrado no es una condición esencial para la salud de la economía dio lugar a déficits agobiantes. Por último, la presión fiscal, originada por la necesidad de financiar los servicios sociales, ha tenido como resultado la inhibición de la inversión privada y la falta de crecimiento. El monetarismo propone como medidas para revitalizar la economía: la disminución de los impuestos, el restablecimiento del equilibrio presupuestal, lo que supone un recorte de los gastos estatales (especialmente el gasto social, que es el que creció en una mayor proporción).

¹³ Si bien estas escuelas retoman los postulados neoclásicos, no todas tienen el mismo prestigio y credibilidad académica, como es el caso del ofertismo, que sólo alcanzó cierta notoriedad a principios de los ochenta y cuyas bases teóricas no son lo suficientemente sólidas.

Asimismo, las políticas del Estado del Bienestar se ven duramente atacadas por diversos autores, como es el caso de Friedrich Hayek¹⁴. Para él, el sistema de mercado capitalista constituye un ejemplo de "orden espontáneo" perfecto, autorregulado, basado en la colaboración inconsciente de sujetos con intereses diferentes, por lo que cualquier intento de modificar ese orden está destinado al fracaso. Critica al Estado del Bienestar por pretender corregir las injusticias inherentes al mercado, pues menciona que dichos resultados no son susceptibles de un cuestionamiento moral, dado que no parten de una acción decidida de una persona concreta. De este modo, las acciones de los gobiernos encaminadas al cumplimiento de la justicia social, no hacen sino distorsionar el mecanismo de mercado y generar su ineficiencia. También señala que el estado no puede cargar con la responsabilidad de hacer que todos los ciudadanos de una nación vivan mejor, sino que muchas de sus demandas son injustificadas. La propuesta de Hayek consiste entonces en permitir un funcionamiento del mercado sin interferencias, pues a pesar de que origine desigualdades, garantiza un nivel de prosperidad, incluso para los más pobres, muy superior a lo que cualquier tipo de sistema igualitario podría ofrecer.

Hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, las dificultades de las economías occidentales y las críticas derechistas habían puesto en tela de juicio ante la sociedad la viabilidad del Estado del Bienestar, pues se concluía que no era posible concretar un capitalismo en el que se preservaran los aspectos positivos (productividad, dinamismo, libertad de iniciativa) y se eliminaran los negativos (desigualdad del ingreso, pobreza, marginación). Con el desencadenamiento de la crisis de la deuda en los primeros años de los ochenta, la cual golpeó severamente a la economía mundial, se da en muchos países un cambio en el modelo de desarrollo hacia lo que se conoce como "neoliberalismo", con la llegada al poder de partidos conservadores y de derecha. Esta corriente retoma los postulados de la economía clásica, y con las recomendaciones de política de los nuevos enfoques, promueven el libre mercado y cuestionan los resultados del Estado del Bienestar; así, el neoliberalismo paulatinamente ha venido consolidándose y ganando terreno en los ámbitos teórico y político, siendo la escuela con mayor vigencia hoy en día.

El neoliberalismo plantea una crítica a la rectoría estatal y al Estado del Bienestar, estimando que su intervención en el ámbito económico produce efectos indeseables, indicando como principales deficiencias:

- Desplazamiento de la inversión privada en aquellos sectores donde participa el Estado.
- La incapacidad del Estado para satisfacer las nuevas y crecientes necesidades y exigencias de la población.
- Cuestiona la viabilidad y sostenimiento del gasto social, por la generación de grandes desequilibrios deficitarios en la cuenta pública.

¹⁴ Contreras Peñáz, Francisco José. *Defensa del Estado Social*, Universidad de Sevilla, España, 1996, pp.149-151.

- La excesiva burocracia que generó, lo que llevó a una terrible ineficiencia en la operación gubernamental.
- En el ámbito de la política social aplicada bajo el Estado benefactor, se dice que produce en los destinatarios atrofia en la toma de decisiones, conduciendo a un aumento de la pereza e inactividad sociales, disminuyendo la productividad del trabajo.
- Además, se considera que la actuación de la política social ha redundado en un debilitamiento de las estructuras naturales de asistencia y provisión (esto es la familia, el grupo étnico, la comunidad vecinal, la iglesia).
- Se critica la ambigüedad del éxito de las políticas sociales, debido a que la red de protección creada no cubrió a ciertos grupos que permanecieron marginados del progreso general.
- Finalmente se critica al grado de éxito del Estado del Bienestar, porque a pesar de los enormes recursos económicos que utilizó, no tuvo capacidad para resolver totalmente los grandes problemas, como el desempleo, la desigualdad económica y la pobreza, que permitieron su creación.

En cambio, para solucionar los problemas que dejaron las políticas keynesianas y superar las limitaciones del Estado del Bienestar, el neoliberalismo propone como medidas de política económica regresar a los postulados del libre sistema de mercado, de modo que el gobierno se limite a responder a los problemas que genera la economía de mercado, facilitando las reglas y el marco en que operan las fuerzas sociales. Se busca una reducción del gasto público, de forma que haya coincidencia entre ingresos y gastos, o bien que este se limite a propiciar la expansión del sector privado. Por lo que toca al gasto social, se pretende disminuirlo e incrementar la eficiencia en su aplicación.

De acuerdo con lo antes señalado, se observa que los principios neoliberales son los que privan en el ambiente político y económico a nivel mundial; y donde la política social juega un papel muy distinto al que tenía en sus orígenes. Por lo que toca al gasto social, éste se ha visto disminuido como consecuencia de las políticas de reducción del gasto público, y además se le ha atacado porque algunos componentes de él se consideran que generan efectos negativos dentro de la sociedad y limitan la búsqueda del desarrollo individual. México no ha sido la excepción, y desde 1982, con la llegada al poder de Miguel de la Madrid la política económica ha seguido la tendencia neoliberal que priva en los principales círculos en el ámbito mundial hasta nuestros días; y a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, su énfasis en el desmantelamiento del Estado del Bienestar y en la reducción del gasto social ha tenido mayor trascendencia en la práctica, de lo cual se detallará un poco más en el capítulo siguiente.

A pesar de que el Estado del Bienestar y su principal mecanismo de acción, el gasto social, se han visto severamente atacados debido a sus deficiencias y limitaciones en las últimas décadas, es necesario destacar los logros de los mismos y su llamada "vocación de supervivencia"¹⁵, pues siguen teniendo un

¹⁵ Contreras Peláez, *op. cit.*, p. 166.

papel sumamente importante para lograr un verdadero desarrollo económico, en especial en las naciones atrasadas.

1.3 EL ACTUAL DEBATE TEÓRICO DEL GASTO SOCIAL

Como ya se ha señalado en un apartado anterior, la teoría económica convencional (basada en las ideas de los economistas neoclásicos) se había consolidado como guía del modelo económico en los principales países occidentales a partir del último cuarto del siglo XIX. Se concebía entonces que el sistema económico fuera una economía de intercambio, en la que sería posible lograr en forma automática la eficiencia en la esfera de la producción y la máxima satisfacción en la del consumo. Esto es, se postulaba la existencia necesaria de posiciones de equilibrio económico, capaces de brindar una correcta asignación de los factores productivos y el bienestar individual y social acordes con ello.

Partiendo de esta base, la teoría clásica desarrolló lo que se conoce como "Economía del bienestar", tratando de defender el planteamiento de que el libre mercado conduce a eficiencia económica. La Economía del bienestar se encarga de analizar las condiciones por las cuales una sociedad puede alcanzar un nivel de bienestar máximo, es decir se ocupa de cuestiones normativas del sistema económico. Bajo este enfoque la definición de bienestar se refiere a un concepto de utilidad, es decir una situación subjetiva.

El logro de la eficiencia en los mercados competitivos está sustentada por los llamados "teoremas fundamentales" de la Economía del bienestar¹⁶. El primero de ellos afirma que en determinadas condiciones una economía competitiva puede alcanzar un punto máximo en la curva de posibilidades de utilidad¹⁷; lo anterior significa que los mercados competitivos pueden dar lugar a una asignación de los recursos (ningún cambio en la producción y el consumo) que pueda mejorar el bienestar de otra sin empeorar, al mismo tiempo, el de alguna otra. Estas asignaciones llevarían al llamado "óptimo de Pareto", que es el punto en el cual no es posible mejorar el bienestar de un individuo sin empeorar el de algún otro.

El segundo teorema dice que una economía puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, dependiendo de la distribución inicial de los recursos entre los agentes de la economía. Lo anterior significa que si la situación de bienestar resulta injusta, se puede hacer una redistribución inicial de recursos, y dejando luego que actúe el mercado competitivo para alcanzar los nuevos óptimos.

¹⁶ Stiglitz, Joseph. *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, España, 1996, pp. 65-67.

¹⁷ La curva de posibilidades de utilidad muestra el nivel máximo de utilidad que puede obtener un individuo o grupo, dado el nivel de utilidad alcanzado por el otro. Aquí la utilidad está especificada como el grado de bienestar de cada uno.

La conclusión que se da a partir de los dos teoremas es que no es necesaria la intervención del Estado en la economía, pues su presencia podía perturbar o impedir la consecución del equilibrio, alejando a la economía de su posición de eficiencia y máximo bienestar. Sin embargo, si las economías reales coincidieran con los supuestos sobre los que basan su funcionamiento los mercados competitivos, no cabría duda que los mercados serían los mecanismos más eficientes; pero lo común es que los mercados no sean del todo perfectos y no siempre llegan a resultados socialmente equitativos, pues se admite que, en determinadas condiciones, la economía competitiva no es eficiente, lo que ha dado origen a la teoría de las fallas de mercado. Estas fallas abren la posibilidad para que el Estado intervenga para corregirlas y han servido como justificación de la intervención del Estado en diversos ámbitos económicos y mejorar la asignación de recursos.

Entre las fallas de mercado más importantes, de acuerdo con Stiglitz¹⁸, se pueden mencionar los siguientes:

- 1) La falta de condiciones y comportamientos que permitan la libre competencia, como ocurre cuando aparecen monopolios u oligopolios dentro de la economía.
- 2) La aparición de "externalidades". Una externalidad es un costo o beneficio que impone algún agente económico a otro en la realización de sus actividades, pero que no se recompensa o remunera, de modo que su presencia no se expresa en los precios de mercado.
- 3) Los mercados incompletos. Existen ciertos bienes y servicios para los cuales, a pesar de cumplirse la condición básica para producir (el costo de producción es menor que la disposición a pagar por él) el mercado no abastece la demanda, o lo hace insuficientemente.
- 4) Los bienes públicos. Son aquellos bienes o servicios que los individuos o la sociedad consideran necesarios, pero que no provocan un incentivo suficiente para pagarlos, debido a que su costo de producción es demasiado alto. Esto provoca que el libre mercado no los suministre o lo haga de una forma inadecuada.
- 5) Fallas de información. Estas se deben a que los agentes de la economía no tienen el conocimiento necesario de uno o más elementos principales de un bien o servicio para poder realizar las transacciones en el mercado, pues este por sí solo no suministra suficiente información.
- 6) La existencia de grandes magnitudes de paro que afectan a la economía. Uno de los síntomas más importantes del mal funcionamiento del mercado es la presencia de un desempleo masivo de mano de obra e instalaciones fijas, lo que muestra que no se está logrando el equilibrio de máximo bienestar.
- 7) La mala distribución de la renta en la sociedad. A pesar de que el óptimo de Pareto dice que una cierta asignación de recursos es eficiente, no menciona nada sobre lo equitativa que pueda ser. Esto hace necesaria la

¹⁸ Stiglitz, *op. cit.*, pp. 75-85.

participación del Estado para modificarla si no es bien vista socialmente y si no cumple con criterios de igualdad.

- 8) Los bienes preferentes. Dichos bienes son aquellos sobre los que se imponen criterios que discriminan a favor o en contra de su producción o consumo, como es el caso de las drogas, en las que el Estado decide que su consumo no es apropiado para la población y lo prohíbe.

De acuerdo con el enfoque de las fallas de mercado, la presencia del Estado en la economía asume distintas formas de intervención, tratando de remediar esas fallas, y desde luego que el gasto social se convierte en una de esas modalidades. Si bien el enfoque no justifica una intervención del Estado en todo momento y todo lugar, sin orden y jerarquía, y no estima que sea la solución perfecta para las fallas, sí es un poderoso instrumento de análisis para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Como ya decía, el gasto social es de gran importancia para cubrir ciertas fallas del mercado, pero cada uno de los componentes de dicho gasto tiene una explicación diferente, como ocurre con los servicios de salud y educación. Por lo que corresponde al gasto en salud, es necesario destacar que el mercado de la asistencia sanitaria tiene varios elementos que lo hacen diferente de un mercado competitivo, alentando la intervención del Estado en este rubro. Entre estas diferencias se hallan: la competencia imperfecta entre los suministradores del servicio, la información imperfecta de los consumidores, las externalidades y la ausencia de un ánimo de lucro. Por otra parte la desigualdad es otra justificación, pues aunque existiera un eficiente sistema privado de sanidad, no podría ofrecer dichos servicios a aquellos que no contarán con un seguro o fueran demasiado pobres para pagar su costo.

Por lo que toca a la educación, a pesar de que se asume que no constituye un bien público puro, si puede generar ciertas externalidades, pues una población con un grado de preparación alto genera beneficios considerables al desarrollo del sistema económico. Pero las justificaciones más importantes para el apoyo del Estado a la educación son la idea de que ningún individuo debe quedar relegado de este servicio por la carencia de recursos económicos, y la imperfección de los mercados de capitales, ya que nadie prestaría dinero para la educación si no estuviera garantizada la recuperación del mismo.

A pesar de que en los años recientes una parte considerable de los servicios de educación y salud son provistos por el sector privado, esta situación no podría generalizarse, pues mientras existan desigualdades sociales y pobreza habrá grupos que no podrán tener acceso a esos bienes, justificando la permanencia del gasto social en estos ámbitos. Asimismo, es posible que el cuestionamiento del gasto en estos servicios por parte de la sociedad tenga mayor resonancia en los grupos de ingresos altos y medios, que pueden acudir al sector privado para cubrir sus necesidades de educación y salud con mayores niveles de comodidad y selectividad; ya que aportan una parte importante del gasto vía impuestos pero que no se benefician del mismo al contar con vías alternativas de cobertura más

satisfactoria. Sin embargo, el gasto social se justifica mientras existan grupos dentro de la sociedad que no tengan posibilidades de hacer uso de la provisión privada de esos servicios, y aunado a lo anterior, están garantizados por el marco constitucional de muchos países, perfilándose como un derecho ciudadano, fuera de cualquier cuestionamiento.

Se ha señalado que una falla del mercado la constituye la desigualdad en la distribución del ingreso, que se ha visto acompañada de la pobreza y la existencia de un alto nivel de desocupación. En este aspecto es donde actúa un componente básico del gasto social, que es el gasto dirigido al combate a la pobreza, que se ha ejercido a través de programas genéricos y específicos. A pesar de que en la sociedad se mantiene el precepto de que todos los individuos deben tener un nivel mínimo de vida, que garantice la satisfacción de sus necesidades básicas, no tiene la misma importancia de hace algunos años, y al mismo tiempo los mecanismos para la consecución de ese objetivo por parte del Estado no han sido los mismos. Por una parte, la ideología neoliberal ha concebido a la pobreza y a la marginación con connotaciones diferentes a otras épocas, pues se le vincula más con el desempleo y se le ve como un problema menor, que se asume sin problemas por no aparecer como un conflicto político o una amenaza a la paz social. Y por otra, los programas dirigidos al combate a la pobreza, los cuales han sido ampliamente debatidos y criticados, se han constituido como las principales herramientas de la actividad estatal para atacar dicha problemática, y a pesar de las fallas o distorsiones que pueden generar, no cabe duda de que han brindado mejoras en el abatimiento de la pobreza y la desigualdad en diversos grupos de la sociedad.

Independientemente de las críticas que el neoliberalismo y las corrientes de derecha han hecho al Estado del Bienestar y al gasto social, es necesario reconocer los avances que han logrado en el ámbito social, pero sobre todo al favorecer la funcionalidad del propio sistema capitalista de mercado, como lo demuestra el éxito obtenido por las economías occidentales durante la segunda posguerra. Entre los principales logros del Estado del Bienestar se pueden destacar: reducción de la incertidumbre del libre mercado a través de la protección social, aumento del capital humano, beneficios de la transferencia de renta entre las clases acomodadas y los pobres, y finalmente el aumento de la estabilidad económica y de la paz entre las distintas fuerzas sociales. Para poder llevar a cabo esto el gasto social fue de gran trascendencia, y aún puede seguir colaborando para mejorar la situación de la sociedad actual.

Si bien en el presente se considera al Estado del Bienestar como un concepto del pasado, sus fundamentos siguen estando presentes en el funcionamiento del sistema económico actual, con variantes y recortes, porque a pesar del desmantelamiento parcial y selectivo del que ha sido objeto, sigue conservándose como un modelo económico y político capaz de aunar la productividad y la libertad, con dosis de justicia social e igualdad, que aunque imperfectas, siempre resultan superiores a lo que se obtendría con un libre mercado irrestricto. Las raíces del Estado del Bienestar son más profundas de lo que se pensaba en los

ochenta, pues sus logros han sido tarea de varias décadas que no pueden desaparecer de un día para otro. Y si bien tuvo excesos y deficiencias en el pasado, no puede recaer sobre él toda la culpa de la crisis de los años setenta, puesto que la excesiva intervención estatal se dio también en otros ámbitos con mayores repercusiones en la alteración del mercado y en los déficits gubernamentales. Resulta destacable el hecho de que, a pesar de los recortes y la fuerte crítica que se ha hecho en las últimas dos décadas al gasto social, éste siga teniendo una participación importante dentro de los gastos totales de los gobiernos en los países desarrollados, así como en varios subdesarrollados, mostrando la rigidez de los gastos sociales y la dificultad para eliminarlos. Cabe mencionar que esta crítica tiene un fuerte componente ideológico y político, pues es curioso que si el gasto público excesivo ha causado desequilibrios en la cuenta pública y sea necesaria una reducción del mismo, se coloque en primer lugar a los gastos sociales, y no a otros componentes del gasto que podrían ser más cuestionables, como los gastos militares.

Como se aprecia, el gasto social sigue cumpliendo funciones muy importantes en la sociedad, pero no puede por sí solo, solucionar todos los problemas y acabar totalmente con la pobreza, como quedó demostrado tras la época de auge del Estado del Bienestar, ya que ésta retrocedió, pero no desapareció totalmente; de igual forma la desigualdad del ingreso continúa en niveles altos, y no se ha logrado cubrir adecuadamente a todos los grupos y sectores de población que requieren asistencia gubernamental. Estos constituyen parte de los retos actuales a los que se debe enfrentar el gasto social, pues no se trata de retroceder en lo ya avanzado, sino caminar en la misma dirección, perfeccionando y modernizando lo ya construido. Es necesario seguir trabajando en el análisis y evaluación de los programas de gasto social, introduciendo criterios de eficiencia y equidad, descentralizando decisiones, incrementando la participación de los beneficiarios y buscando la menor distorsión posible en el funcionamiento del mercado, ya que un adecuado desempeño de la economía brindará los elementos más importantes para el combate a la pobreza y la marginación, logrando que la población pueda incorporarse a la dinámica del mercado y beneficiarse de ello.

Se puede concluir entonces que el gasto social es una herramienta indispensable de la política social y resulta inconcebible pensar en su supresión; a pesar de las dificultades originadas durante el Estado del Bienestar, su aplicación de alguna forma permitió el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población, y debe seguir operando, teniendo especial cuidado en no caer en los excesos del pasado y seguir fomentado la eficiencia en su aplicación y su evaluación continua.

CAPÍTULO II

GASTO SOCIAL Y POLÍTICA DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

2.1 POLÍTICA SOCIAL Y GASTO SOCIAL EN MEXICO

La evolución y orientación del gasto social en nuestro país ha ido de la mano con las de la política social, ya que al ser su principal elemento de operación, ha proseguido a lo largo del tiempo fines similares pero sus líneas de acción han cambiado, según la dirección de la política económica y el modelo de desarrollo vigente en ese momento. Por otro lado, también ha tenido como guía las principales demandas y necesidades de los grupos sociales.

Actualmente el análisis y debate de la política social en México cobra un carácter más urgente y complejo en función de las dimensiones que ha adquirido el fenómeno de la pobreza, en un contexto de recurrentes dificultades económicas y un uso de recursos más limitados.

En el diseño de la política social mexicana de nuestros días se parte de la base de que la generación de oportunidades de ocupación productiva bien remunerada constituye el principal mecanismo de movilidad social y promoción de la equidad, lo que hace del crecimiento económico una condición indispensable para el cumplimiento pleno de los objetivos de la política social¹⁹. No obstante lo anterior, el crecimiento económico no es suficiente por sí mismo para integrar plenamente al desarrollo a los grupos rezagados de la sociedad, lo que obliga al estado a aplicar una política social activa y eficaz para enfrentar las necesidades de esos grupos.

De este modo, se puede señalar que en el conjunto de prioridades de la política social destaca sobre todo el combate a la pobreza extrema como tarea más urgente, pero también se encuentran un conjunto de acciones para contrarrestar la exclusión social de diferentes sectores de la sociedad, generando así una demanda de apoyos más complejos y cada vez más diversificada. Desde este punto de vista la política social presenta dos grandes vertientes estratégicas orientadas a grupos sociales diferenciados. Por un lado existe una política de carácter universalista, cuya finalidad es elevar los niveles de bienestar en términos de educación, salud, seguridad social y vivienda destinada al grueso de la población. Y por otro, se despliega una política de corte más selectivo o focalizado dirigido a los agrupamientos sociales en situación de pobreza extrema.

¹⁹ Del Val, Enrique. "Política social y combate a la pobreza en México" en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, Editorial Nueva Época, Vol. I, No. 4, Octubre-Diciembre 1997, p. 103.

Por ello es necesario destacar la importancia del gasto social como el motor de la política social, pues los alcances que ésta pudiera conseguir dependen en primer término de la magnitud del gasto público que se le asigne y de la capacidad institucional para su manejo. De igual manera es sumamente relevante discutir la forma en que se usa el gasto social, pues refleja el orden de prioridades que rige entre los diferentes grupos sociales y los tipos de necesidades a cubrir.

2.1.1 INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO SOCIAL

Tras la revolución que vivió México en 1910 y los años de inestabilidad política que le siguieron era necesario el establecimiento de un marco legal que consagrara los derechos sociales de la población y garantizara la equidad social, tan perseguida a través de la lucha revolucionaria. Dicho marco quedó entonces plasmado en la Constitución Política de 1917, siendo la primera que incorporó en sus mandatos el principio de la redistribución de los beneficios sociales como responsabilidad pública²⁰.

En la Constitución se establecen las bases institucionales de la política social mexicana en sentido amplio. En ella se hace énfasis en el espíritu de justicia que debe prevalecer en el Estado y la sociedad mexicana por medio del desarrollo de políticas que propicien la equidad y la distribución justa de la riqueza. Asimismo garantiza derechos sociales de los mexicanos en materia de educación, salud y vivienda.

Básicamente, los artículos que sustentan legalmente el gasto social son:

- Artículo 3º. Señala que todo individuo tiene derecho a recibir educación. Menciona además la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria gratuitamente.
- Artículo 4º. Establece el derecho de todo individuo a la protección de la salud, así como el derecho de las familias mexicanas a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.
- Artículo 25. Indica que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, fortaleciendo la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y una más justa distribución de ingreso y la riqueza, para el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales.

²⁰ González Tiburcio, Enrique y Ángel Ávila Martínez. "Desarrollo y retos de la política social" en *Economía Informa*, No. 288, Facultad de Economía, Junio de 2000, p. 18.

- Artículo 27. Relativo a la propiedad. Asimismo en su fracción XX señala que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional.
- Artículo 123. Establece los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. En la fracción XXIX manifiesta que "es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias"²¹.

Además del sustento constitucional ya mencionado existen otras leyes secundarias que respaldan y orientan al gasto social como es la Ley General de Salud, Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE y la recientemente aprobada Ley General de Desarrollo Social. También son importantes las directivas planteadas en los Planes Nacionales de Desarrollo.

La Ley de Desarrollo Social resulta de gran trascendencia en la medida que pretende sentar las bases de una política de estado en esta materia. Esta ley tiene como objetivos principales: garantizar las condiciones que permitan ejercer los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; así como sentar los principios, lineamientos y bases institucionales de la Política Nacional de Desarrollo Social. Establece el Sistema Nacional de Desarrollo Social, consistente en un mecanismo permanente de concurrencia, coordinación y colaboración entre los tres ámbitos de gobierno y los sectores social y privado para la ejecución de acciones en materia de desarrollo social. Asimismo determina la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del gobierno federal dentro de la política de desarrollo social²².

Por otra parte la ley estipula el derecho de toda persona a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, así como los derechos y obligaciones que deben observarse en caso de ser beneficiario de ellos, como recibir un trato respetuoso y con calidad, el acceso a la información relativa a los programas, la facultad de presentar quejas y denuncias, además de la obligación de cumplir con la normatividad del programa. En varios de sus artículos se impulsa la participación activa de los beneficiarios de los programas sociales, así como de los sectores social y privado, tanto con recursos como en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

En la ley se asegura la inclusión de las siguientes vertientes como parte de la Política Nacional de Desarrollo Social: superación de la pobreza a través de la

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Luciana, México, 2003.

²² Ley General de Desarrollo Social. www.cddhcu.gob.mx

educación, salud, alimentación, generación de empleo y capacitación; seguridad social, desarrollo regional, infraestructura básica y fomento al sector social de la economía. Por otra parte se busca la descentralización continua hacia los municipios, delegándolos como los principales ejecutores de programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, en la medida que así lo establezcan las reglas de operación correspondientes.

En el aspecto específico del gasto social, la ley establece en su artículo 26 que los planes y programas dirigidos al desarrollo social son prioritarios, de modo que no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, salvo en los casos que considere la Cámara de Diputados. También fortalece al gasto social ejercido en el nivel federal, pues según el artículo 20 su presupuesto no podrá ser menor, en términos reales, al del año fiscal anterior. Asimismo sujeta la distribución del gasto social para el desarrollo a los siguientes criterios:

- El gasto social per cápita no podrá ser menor en términos reales al asignado el año anterior.
- Se orientará a la promoción del desarrollo regional equilibrado.
- Se basará en lineamientos y principios de eficacia y calidad de los servicios sociales prestados.
- Plantea convenios de coordinación de la administración federal con los municipios, entidades federativas y en los presupuestos federales descentralizados para acordar el destino y criterios del gasto.

Finalmente la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social queda a cargo del Consejo Nacional de Evaluación, quien periódicamente supervisará, ya sea por sí mismo a través de instituciones académicas u otros organismos, el cumplimiento de los objetivos de dicha política, sugiriendo los cambios o mejoras requeridos para dicho fin.

La Ley de Desarrollo Social constituirá indudablemente un eje primordial del marco normativo de la política social mexicana, aunque aún falta ver si sus lineamientos serán observados correctamente por las diferentes instituciones y por los gobiernos estatales y municipales.

2.1.2 POLÍTICA DE GASTO SOCIAL EN MÉXICO

El gasto social constituye el más importante canal de asignación de recursos por parte del gobierno para proveer de bienes y servicios básicos a la población de menores ingresos. Sin embargo su conducción y prioridades no siempre han sido los mismos a través de los diferentes periodos presidenciales que ha tenido el país en el último siglo, pues han estado muy ligados a los lineamientos generales de la política social de modo que no es posible concebir la operación del uno sin el otro.

Por ello es importante reconocer las características que ha mantenido el gasto social dentro de las distintas etapas de la política social en México, haciendo énfasis en sus objetivos y metas para poder determinar sus avances así como los retos que le plantean las actuales condiciones sociales y económicas de nuestro país.

2.1.2.1 ETAPAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social en México puede ordenarse en una serie de etapas sucesivas a partir del final de la lucha revolucionaria²³. La primera etapa, que abarca desde 1920 a 1940, se caracterizó por una movilización popular que implicó el reparto de activos, los cuales se constituyeron como base del patrimonio individual y de las comunidades. Se busca incorporar a los grandes grupos hasta entonces marginados dentro del proceso de desarrollo del país haciendo válidos los recientes preceptos constitucionales; ya sea a través del reparto agrario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 constitucional en beneficio de la población campesina, o por medio de la creación de escuelas para dar cumplimiento al artículo tercero. De hecho en esta etapa el gasto social tiene como prioridad el sector educativo. Asimismo se crea toda una serie de instituciones para impulsar el desarrollo de la economía, como el Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Crédito Agrícola entre otras.

La segunda etapa puede periodizarse entre los años de 1940 a 1982. En ella el crecimiento económico y la relativa industrialización del país permitieron aplicar una política social basada en el conocido "Estado del bienestar", es decir a través de una gama de instituciones destinadas a brindar diversos servicios y prestaciones sociales a la población bajo un pacto estatal corporativo²⁴.

Si bien se intentó que la cobertura fuera universal, en realidad sólo llegó a las clases medias y a los trabajadores organizados. La política social se expandió con la conformación de una estructura institucional, donde surgen organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social (1943), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (1960), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1961), el Banco Nacional de Crédito Rural (1976), el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (1972), entre otros. Por lo que toca al gasto social éste se orientó sobre todo a la ampliación y mantenimiento de los servicios brindados por la seguridad social, sin descuidar otros rubros como el educativo, ya que el crecimiento económico respaldó el aumento progresivo del gasto social.

²³ Rímez, *op. cit.*, p. 439.

²⁴ González Tiburcio, *op. cit.*, p. 19.

Durante esta etapa se definió una característica importante de la seguridad social como componente de la política social, al establecerse ésta sobre la base de los derechos y obligaciones de los trabajadores, y no de los ciudadanos. Lo anterior fue abriendo una brecha entre la población demandante y las instituciones de seguridad social, dejando al margen de los beneficios a un amplio sector de la población rural y a una creciente masa de trabajadores informales.

La tercera etapa, que se inició en 1982, se considera como de transición e intento de reconstruir una nueva relación entre el estado y la sociedad. El modelo económico aplicado hasta entonces mostraba ya un desgaste, reflejado en recurrentes crisis económicas, que también repercutieron negativamente en la estrategia de política social, al deteriorar la capacidad de atención de las instituciones públicas ante una cada vez mayor demanda de servicios. Se inicia entonces un proceso de reforma de la economía, retomando la ideología neoliberalista, que aunado a la incapacidad de mantener un crecimiento elevado y sostenido del PIB, debilita la relación empleo formal – seguridad social que había sido la base del ordenamiento social y político de las décadas anteriores.

El deterioro en el bienestar social hizo necesaria la aplicación de políticas especialmente dirigidas a abatir el rezago, la marginación y la pobreza de determinados grupos sociales. De este modo surge una nueva orientación de la política social a través de la llamada "focalización", es decir la concentración de recursos y acciones en grupos específicos de la población para atender sus necesidades más urgentes, buscando con ello resultados mejores resultados al efficientar el uso de los recursos públicos. Asimismo, se pretende acentuar la participación de la sociedad y los beneficiarios dentro de su mismo proceso de desarrollo, moderando la intervención estatal en este ámbito.

En este marco, aparecen los programas específicos de combate a la pobreza extrema, aplicados en mayor medida por fuera de las instituciones tradicionales de seguridad social como PIDER, SAM, Coplamar, Solidaridad y Progres²⁵. Los recursos operados a través de estos programas se convierten así en un importante componente del gasto social, al englobar acciones en diversos rubros del desarrollo social, y cuyos resultados se esperaban que fueran más efectivos que las medidas universalistas que se utilizaron en los años sesenta y setenta.

Las reformas económicas puestas en marcha en la década de los ochenta, al realizarse en un contexto de estancamiento económico y astringencia financiera, dieron una nueva dimensión al gasto social ya que pasa a ser una variable muy importante para el manejo fiscal, pues se requería volver al estado más eficiente y reducir selectivamente el volumen de su gasto. En consecuencia, se ha buscado eliminar aquellos elementos de la política social asociados a usos ineficientes de los recursos fiscales, principalmente los que son considerados como distorsionadores de las estructuras de mercado al entorpecer la libre toma de decisiones de los agentes económicos.

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

Cabe señalar que si bien en los últimos veinte años se suprimieron elementos de la política social de carácter universalista, como fue la mayor parte los subsidios al consumo, este tipo acciones continúan vigentes a través del apoyo a la educación, salud, seguridad social y vivienda que están dirigidas a la población en general; que aún siguen ocupando un porcentaje importante del gasto social.

Otra característica importante de la política social bajo los lineamientos neoliberales consiste en el inicio de un proceso de descentralización de recursos, facultades y atribuciones para la operación de la misma hacia los estados y municipios del país, el cual ha tenido mayor énfasis en la década de los noventa.

La descentralización del gasto social ha tenido como finalidad fortalecer la situación financiera de estados y municipios en tres ámbitos fundamentales para mejorar las condiciones sociales de la población: la educación básica, la atención a la salud y el desarrollo de infraestructura básica municipal. Este proceso no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para dotar a las regiones y comunidades de capacidades para sostener permanentemente los programas de combate a la pobreza²⁶. Mas adelante se detallará en el manejo de los recursos descentralizados para la superación de la pobreza.

2.1.2.2 EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL PERIODO 1982-2003

Resulta importante conocer la evolución del gasto social a partir de 1982 pues desde ese año la política social fue sufriendo cambios drásticos en su concepción y en sus modalidades de aplicación. Estos cambios se originaron por la implantación progresiva de un nuevo modelo de desarrollo, que llevó consigo una redefinición de las políticas económicas así como de las funciones del estado en la economía y la sociedad.

Dadas las deplorables condiciones de la economía mexicana tras la crisis de 1982, los nuevos lineamientos del gobierno tendieron a reducir el gasto público y a optimizar su ejercicio como medidas para contraer la demanda y combatir la inflación. El gasto social se vio sumamente afectado al sufrir una caída de más de 30% en términos reales en 1983, que se observó en todos sus rubros (Cuadro 1A del Anexo).

En el periodo que va de 1983 a 1989 el gasto social muestra un constante deterioro, mostrando tasas negativas de crecimiento entre 1986 y 1988, dentro de un contexto de reducción del gasto público y de estancamiento del producto que, por si fuera poco tuvo una nueva caída en 1986. Esto sin duda tuvo un costo social y económico considerable, acrecentando la pobreza extrema y la desigualdad entre grupos sociales y regiones geográficas.

²⁶ Ayala Espino (1996), op. cit., p. 624.

Por lo que toca a los rubros del gasto social, el de salud y laboral fue el que tuvo las menores reducciones (crecimiento de -3.2 en promedio), seguido del educativo (-4.0) mientras que los de desarrollo urbano y desarrollo regional tuvieron los decrementos más importantes (-6.9 y -9.5 respectivamente). Dentro de la composición del gasto social total (Cuadro 3A), el rubro salud y laboral logró ampliar su participación de 41.2% que tenía en 1982 a 48.7% en 1989, mientras que el educativo pasó de 41.2% a 42.7%. Los rubros desarrollo regional y desarrollo urbano, al contrario de los anteriores, disminuyeron su peso de 11.4% y 7.1% a 4.2% y 4.4%, respectivamente.

El efecto del adverso entorno económico durante los años 80 y las sucesivas crisis se manifestaron en la disminución del gasto social como porcentaje del PIB, pues del 9.13% que representaba en 1982 bajó a 6.66% en el año siguiente; no obstante los pequeños incrementos que exhibió en los años subsecuentes, sólo hasta 1994 se alcanzaron los mismos niveles de 1982 (Cuadros 5A y 6A). Hay que destacar el caso del rubro educativo, manejado en el discurso oficial del gobierno y de los distintos organismos internacionales como uno de los pilares de la política social, al permitir la igualdad de oportunidades, pero cuya prioridad no se reflejó en el gasto asignado, que sólo hasta 1993 consiguió representar el 3.76% del PIB que había tenido en 1982.

Un aspecto importante de la reducción de recursos públicos y en los campos de intervención del gobierno en el ámbito económico se da en la recomposición de sus erogaciones, siguiendo las nuevas pautas de la política fiscal, con fines de disminuir el déficit gubernamental. En la década de los ochenta el gasto social se vio perjudicado, ya que como porcentaje del gasto neto total del sector público pasó de un 21% en 1982 a poco menos de 16% en 1988; y dentro del gasto programable la reducción fue de 34% a 31% para los mismos años; teniendo un papel nada despreciable en esa afectación el aumento de los gastos del servicio de la deuda (Cuadro 3). Sin embargo desde 1990 se han ido incrementado los recursos destinados al gasto social dentro del total del presupuesto, derivados de la menor participación estatal en otros ámbitos, tal como la inversión pública. Así, por ejemplo el gasto social ha llegado a representar en el año 2000, 41% del gasto neto total y 61% del gasto programable, aunque ha tendido a disminuir a partir del año siguiente.

A partir de 1989 el gasto social fue subiendo continuamente, resultado de la recuperación económica, llegando a recobrar los niveles conseguidos durante los años setenta tanto en términos reales como proporción del PIB (Cuadros 2A y 6A). Este avance se vio frenado súbitamente por la crisis financiera de 1995, de tal manera que el gasto social sufrió una baja en valores reales de -12.6% en 1995 respecto al año anterior, mientras que como porcentaje del PIB lo hizo en casi un 1%. En años recientes el gasto público social ha logrado un crecimiento continuo gracias a la mayor estabilidad macroeconómica y al incremento del producto, consiguiendo a partir de 2002 niveles superiores al 10% del PIB (Gráficas 1 y 2).

Desde la perspectiva del gasto per cápita se aprecia una situación similar a la ya descrita, pues el gasto social por habitante en términos reales creció de 872 pesos en 1990 a mil 429 pesos en 1994, mientras que el gasto educativo aumentó de 355 a 631 pesos para los mismos años, y el de salud pasó de 396 a 517 pesos en 1993 (Cuadro 4). La crisis de 1995 afectó severamente el gasto per cápita, total y en casi todos sus rubros, sufriendo una disminución de más de 200 pesos en dicho año. La recuperación fue lenta, pues sólo hasta 1999 se rebasaron los niveles de gasto social per cápita de 1994; desde entonces su nivel se ha ido recuperando hasta alcanzar la cifra de mil 770 pesos por persona en 2003, a pesar de que en algunos rubros como el educativo y el laboral han existido retrocesos.

A pesar de los avances conseguidos recientemente, aún resultan insuficientes si se les compara con las necesidades insatisfechas de la población. Aunado a lo anterior el gasto social mantiene una fuerte dependencia respecto al comportamiento macroeconómico y una sensibilidad a la evolución de los recursos fiscales que no garantizan su crecimiento sostenido. Por otro lado algunos rubros vitales para el desarrollo nacional, como el educativo, se han mantenido estancados, puesto que este último no ha superado el 4% del PIB en el periodo revisado.

2.1.3 POSICIÓN ACTUAL DEL GOBIERNO FRENTE AL GASTO SOCIAL

Dentro de la presente administración, las acciones del Gobierno Federal en materia de política social han quedado englobadas dentro de lo que se ha denominado "Área de desarrollo social y humano", cuyos objetivos rectores parten del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, planteados en seis puntos básicos: mejoramiento de los niveles educativos y de bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad; impulso de la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer el capital y la cohesión sociales; lograr un desarrollo social en armonía con la naturaleza, y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza en las instituciones²⁷.

De acuerdo con el Gobierno Federal, las acciones y recursos en el área de desarrollo social y humano se han dirigido a incrementar la cobertura de los servicios de educación, salud, seguridad social y vivienda, así como a la atención especial de la población en situación de pobreza extrema, en desamparo y con capacidades diferentes. También se avanzó en la calidad de los servicios proporcionados, sumando esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno así como de

²⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001, p. 79.

organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades en pro del beneficio colectivo²⁸.

El Gobierno de la República ha privilegiado las asignaciones presupuestarias destinadas al área de desarrollo social y humano, lo que se ha visto reflejado en la participación del gasto asignado dentro del gasto programable, equivalente a 41.8% del mismo en 2003 y al 10.12% del PIB. Del total de ese gasto las mayores erogaciones se ejercieron en educación, salud y seguridad social, que en conjunto absorbieron el 84.3%.

Entre las prioridades atendidas en el presente sexenio sobresalen²⁹:

- En el ámbito educativo: la promoción de iniciativas para incrementar la oferta educativa para los jóvenes en los niveles medio superior y superior; así como el otorgamiento de becas en todos los niveles educativos para asegurar la inscripción, permanencia y conclusión de sus estudios, destacando los apoyos otorgados a través del Programa Oportunidades y del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES).
- Ampliación de los servicios de salud a toda la población, particularmente en zonas rurales e indígenas, y mejoramiento en la calidad de atención de los mismos. Creación del Seguro Popular de Salud, que busca apoyar financieramente la atención a la salud de las familias no aseguradas para reducir el riesgo de enfrentar gastos catastróficos por enfermedad o accidente.
- La aplicación de nuevos programas sociales para la superación de la pobreza, tales como el Programa Hábitat; el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" y el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones).
- Promoción del bienestar de los grupos más vulnerables de la sociedad, mediante acciones que impulsan la integración y los desarrollos individual y familiar. Se crearon para su atención: los Centros de Promoción para la Infancia en Situación de Calle; el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad; el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa y el Plan Gerontológico Nacional 2003-2006.
- Mayor atención al desarrollo de los pueblos indígenas. Se fortaleció el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, al asignársele mayores recursos y acciones, y se amplió la cobertura de la mayoría de los programas sociales de atención a la educación, salud, capacitación y de apoyo productivo dirigidos a este grupo de población.

²⁸ Presidencia de la República. *Tercer Informe de Gobierno* (Vicente Fox). México, 2003, p. 54.

²⁹ *Ibid.*, pp. 54-57.

- La política de vivienda ha planteado revertir la precariedad de las condiciones físicas del parque habitacional existente y satisfacer las necesidades anuales de vivienda. En la actual administración la generación de viviendas alcanzó el mayor dinamismo de la última década.

Un aspecto que ha concentrado una parte muy importante del discurso y la atención oficial es el combate a la pobreza extrema, considerada por el gobierno federal como una tarea inmediata e impostergable. Los esfuerzos en este rubro se han enfocado a combatir los factores que generan la pobreza y a romper con su transmisión intergeneracional, señalando que las acciones emprendidas se orientan cada vez menos al tipo asistencialista, y más al fomento de procesos permanentes que permitan a la población desarrollar su potencial productivo, en concordancia con sus necesidades y aspiraciones³⁰.

La política de combate a la pobreza del gobierno actual se ha integrado a la estrategia "Contigo", que busca impulsar el desarrollo humano y social en el país, llevando a la práctica, de manera integral y articulada, un conjunto de acciones de tipo social orientadas a propiciar el desenvolvimiento individual y colectivo de la población. Por otra parte, se exhibe al programa Oportunidades como el principal instrumento para el desarrollo de las capacidades de las personas en pobreza extrema, destacando el hecho de que el programa haya trascendido un sexenio y su continuo mejoramiento, tanto en sus componentes como en la cobertura.

De esta manera el gasto dirigido a la superación de la pobreza en el año 2003 fue de 92 mil 176 millones de pesos, 29 mil millones más que lo destinado en el año 2001. De ese monto, el 74% se dirigió a zonas rurales, donde la profundidad y severidad de la pobreza es cinco veces mayor. Además el gasto se agrupó en cuatro vertientes de acción: el desarrollo de capacidades tuvo el mayor peso con 53.6% del presupuesto total, el desarrollo de patrimonio 33.2%, la generación de opciones 12.2%, y el restante 0.8% se canalizó a la vertiente de protección social³¹.

Si bien el gasto para la superación de la pobreza ha aumentado de forma importante en los últimos años, su monto es comparativamente pequeño, ya que sólo representó 13.2% del gasto social total y 7.4% del gasto programable del gobierno federal en 2003, además de que como porcentaje del PIB alcanzó apenas el 1.3%; mostrando así que las acciones focalizadas para el combate a la pobreza no han sido del todo prioritarias en la actual administración, particularmente en el ámbito presupuestal.

³⁰ Presidencia de la República. *Segundo Informe de Gobierno* (Vicente Fox). México, 2002, p. 52.

³¹ Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno* (Vicente Fox). México, 2004, p. 29.

Cuadro 1
GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, 1982-1989
(Millones de pesos de 1980)

AÑO	TOTAL	Educación	Salud y laboral	Solidaridad y desarrollo regional	Desarrollo urbano, agua potable y ecología
1982	439.8	181.3	177.2	50.1	31.3
1983	289.9	119.8	131.9	20.5	17.7
1984	290.6	123.8	121.5	27.2	18.1
1985	307.1	126.7	124.2	21.7	34.6
1986	264.2	104.7	119.7	23.6	16.1
1987	259.3	110.5	114.0	12.0	22.8
1988	236.6	102.6	109.3	9.4	15.4
1989	263.5	112.6	128.4	11.0	11.5

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno* (Carlos Salinas). *Anexo Estadístico*. México, 1994.

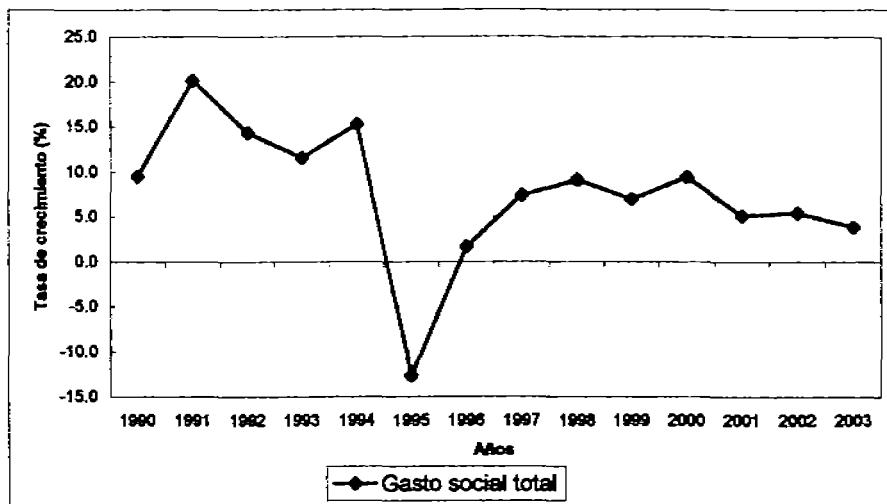
Cuadro 2
GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, 1990-2003
(Millones de pesos de 1994)

AÑO	TOTAL	Educación	Salud	Seguridad social	Laboral	Abasto y asistencia social	Desarrollo regional y urbano
1990	74,470.1	30,322.4	33,889.6	1,185.3	348.8	1,532.3	7,191.8
1991	89,488.4	35,013.7	40,110.2	1,190.2	385.0	2,872.7	9,916.6
1992	102,322.7	42,131.8	42,657.5	1,617.1	373.9	3,983.1	11,559.2
1993	114,130.7	50,510.8	46,753.2	410.4	397.1	3,594.7	12,464.6
1994	131,591.7	58,112.1	34,487.6	16,953.9	752.0	4,383.4	16,902.7
1995	115,000.2	51,522.5	30,042.7	16,708.6	852.4	4,765.7	11,108.5
1996	116,924.6	52,033.5	28,957.4	17,929.5	400.9	5,659.6	11,943.3
1997	125,562.3	52,137.2	32,447.3	24,071.8	786.3	4,071.5	12,044.0
1998	136,986.3	58,540.4	34,695.9	24,966.6	750.1	3,735.2	14,298.2
1999	146,530.3	59,396.1	37,233.4	32,125.8	770.0	3,414.2	13,590.8
2000	160,342.9	63,924.2	37,686.8	38,105.7	831.4	3,342.2	16,452.6
2001	168,528.7	68,261.0	39,332.9	37,425.7	769.3	3,706.2	19,033.5
2002	177,630.0	71,753.2	36,729.1	44,220.5	687.2	4,030.8	20,209.1
2003*	184,451.1	71,086.1	46,125.6	38,369.9	650.4	4,555.8	23,663.5

* En el año 2003 se modifica la clasificación funcional del gasto, incorporando el rubro "Laboral" al área de desarrollo económico, pero se incluye aquí dentro del gasto social para hacer comparables las cifras con las de años anteriores.

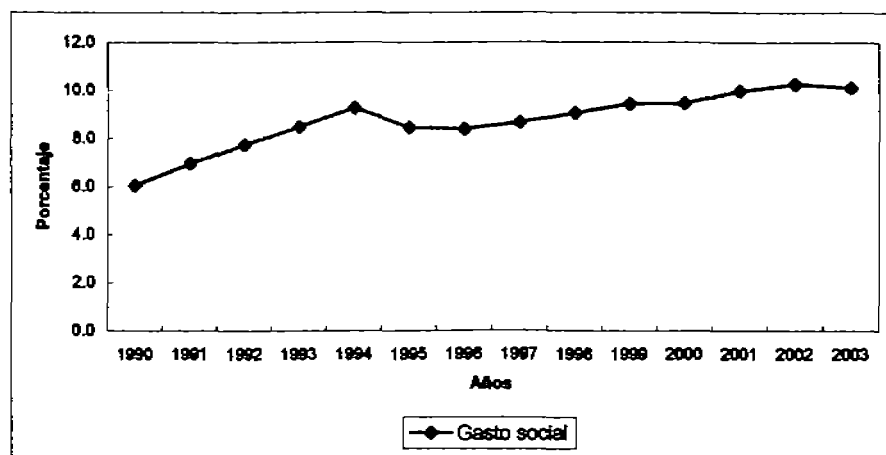
Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno* (Vicente Fox). *Anexo Estadístico*. México, 2004.

Gráfica 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, 1990-2003
 (Tasas de crecimiento respecto al año anterior)



Fuente: Cuadro 2A.

Gráfica 2
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-2003



Fuente: Cuadro 6A.

Cuadro 3
PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL GASTO PROGRAMABLE
Y EN EL GASTO NETO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO, 1980-2003
 (Porcentajes de valores corrientes)

AÑO	Participación en el gasto programable	Participación en el gasto neto total
1980	31.05	25.49
1982	33.83	20.94
1984	27.64	17.16
1986	30.65	15.97
1988	31.97	15.27
1990	38.23	21.44
1992	48.89	33.68
1994	52.75	40.17
1996	52.57	36.11
1998	57.86	52.18
1999	60.93	42.38
2000	60.71	41.77
2001	61.94	43.74
2002	59.57	43.30
2003	56.18	41.76

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno* (Carlos Salinas). *Anexo Estadístico*. México, 1994 y *Cuarto Informe de Gobierno* (Vicente Fox). *Anexo Estadístico*. México, 2003.

Cuadro 4
GASTO SOCIAL PER CÁPITA REAL, 1990-2003
 (Pesos de 1994 por persona)

AÑO	TOTAL	Educación	Saúd	Seguridad social	Laboral	Abasto y asistencia social	Desarrollo regional y urbano
1990	872.3	355.2	396.9	13.9	4.1	17.9	84.2
1991	1027.7	402.1	460.6	13.7	4.4	33.0	113.9
1992	1152.8	474.7	480.6	18.2	4.2	44.9	130.2
1993	1262.3	558.6	517.1	4.5	4.4	39.8	137.9
1994	1429.8	631.4	374.7	184.2	8.2	47.6	183.7
1995	1228.6	550.4	321.0	178.5	9.1	50.9	118.7
1996	1229.4	547.1	304.5	188.5	4.2	59.5	125.6
1997	1300.7	540.1	336.1	249.4	8.1	42.2	124.8
1998	1399.0	597.8	354.3	255.0	7.7	38.1	146.0
1999	1476.1	598.4	375.1	323.6	7.8	34.4	136.9
2000	1594.4	635.6	374.7	378.9	8.3	33.2	163.6
2001	1655.1	670.4	386.3	367.5	7.6	36.4	186.9
2002	1723.9	696.4	356.5	429.2	6.7	39.1	196.1
2003	1769.9	682.1	442.6	368.2	6.2	43.7	227.1

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 2 y CONAPO. *Proyecciones de la población de México, 1995-2020*. México, 1999.

2.2 LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

En los últimos años los programas específicos de combate a la pobreza extrema se han convertido en un componente esencial de la política social en nuestro país. En efecto, desde principios de los años setenta, al tiempo que terminaba la época de oro del crecimiento de la economía mexicana se comenzaron a aplicar una serie de programas destinados a los grupos sociales más rezagados, los cuales habían quedado marginados del esquema de desarrollo vigente en esa época. Esto significaba un reconocimiento por parte del gobierno de los problemas existentes en la distribución del ingreso y en el incremento de los niveles de pobreza.

Dentro de los primeros programas se pueden citar el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), los programas de la Coordinación General del Plan Nacional De Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano. A partir de la década de los ochenta los programas van evolucionando y buscan dar un carácter más integral a sus acciones, como ocurrió con el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) y actualmente con el Programa Oportunidades.

2.2.1 PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER)

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, PIDER, estuvo en operación entre 1973 y 1983. Su orientación era resolver rezagos productivos y sociales en regiones específicas mediante la inversión coordinada de diversos sectores y niveles de gobierno, ya que ésta se había caracterizado por la duplicidad de recursos y esfuerzos. El objetivo fundamental del PIDER era lograr el desarrollo integral del campo, aprovechando racionalmente los recursos naturales y arraigando a la población rural en sus lugares de origen³².

Dicho objetivo tenía que ser alcanzado a través del incremento en la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social. El programa tuvo una clara orientación al fomento productivo, renglón al cual se destinó el 70% del total del gasto del PIDER, 20% en recursos asignados en infraestructura básica y 10% en bienestar social.

El logro más importante del PIDER fue la implantación de formas eficaces de coordinación entre el gobierno federal y los estados, puesto que el programa tenía que coordinarse con las diferentes entidades federativas a través de sus delegaciones regionales llamados Comités Promotores del Desarrollo

³² Del Val, *op. cit.*, p.108.

Socioeconómico (COPRADES), los que a partir de 1981 se transformarían en Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES). Asimismo se establecieron mecanismos de coordinación con las diversas secretarías de estado como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Reforma Agraria, y con la Comisión Federal de Electricidad y del Banco Nacional de Crédito Rural.

Aunque el programa logró avances en la planeación regional, sus principales obstáculos fueron los retrasos en la transferencia de recursos, la existencia de normas poco claras que dificultaban su aplicación en las regiones así como la debilidad de la coordinación institucional.

2.2.2 COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR)

COPLAMAR se crea en el año de 1977 con el propósito de llevar a cabo acciones que permitieran a las zonas rurales marginadas contar con elementos materiales y de organización suficientes para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional, además de que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio³³.

La COPLAMAR quería garantizar un piso social básico de nutrición, salud, educación y vivienda; además de ofrecer servicios de apoyo a la economía campesina y respaldar acciones para el desarrollo agroindustrial. Otro objetivo fue el estudio de los grupos marginados del país, y a partir de los resultados obtenidos, determinar las metas de producción de bienes y servicios.

Al respecto de lo anterior, en 1979 y 1980 se publicaron seis volúmenes bajo el título general de "Mínimos de bienestar". En ellos se abordan de manera preliminar cuestiones relacionadas con los satisfactores básicos que la población necesita; en estas obras aparece además una regionalización del país a partir de la satisfacción de las necesidades esenciales. Posteriormente en 1982 surge la serie "Necesidades Esenciales en México" en cinco volúmenes, que ahonda de manera más completa y con una metodología más apropiada los problemas tratados en los estudios anteriores.

En cuanto a las acciones que se llevaron a cabo, se crearon programas tanto por regiones como por sectores como fueron³⁴:

³³ *Ibid.*, p. 109.

³⁴ Aunque COPLAMAR concluyó sus labores oficialmente en 1982, varios sectores continuaron operando después de esa fecha. Por ejemplo, IMSS-COPLAMAR que cambió en 1989 a IMSS-Solidaridad y operó hasta 1994.

- IMSS-COPLAMAR. Inició sus labores en 1979 y fue el encargado de proporcionar servicios de salud en el medio rural.
- CONASUPO-COPLAMAR. Se dedicó al abasto, acopio y comercialización de productos básicos a precios más baratos en las zonas marginadas.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos-COPLAMAR. Fue el sector encargado de la capacitación y empleo cooperativo para el fomento de los recursos naturales.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas-COPLAMAR. Fue responsable de introducir sistemas de agua potable y del mejoramiento de caminos.
- Secretaría de Educación Pública-COPLAMAR. Estuvo a cargo del establecimiento de casas-escuelas para niños de zonas marginadas.

COPLAMAR logró a través de sus distintos programas beneficiar a grupos marginados en materia de salud, caminos rurales, agua potable, electrificación, alimentación a menores de edad e importantes tareas de reforestación. A pesar de sus buenos resultados, su limitación principal fue la fuerte centralización de las decisiones. El éxito obtenido por COPLAMAR en esos ámbitos deriva del hecho de que la coordinación se dedicó a hacer convenios con instituciones públicas, contratándolas para llevar a cabo las obras que programaba.

Otra de sus principales aportaciones fue la investigación realizada en materia de marginación en el país, pioneras en la construcción de indicadores de bienestar a nivel municipal, así como en materia de niveles mínimos de bienestar.

2.2.3 SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM)

Fue creado en marzo de 1980, y surge como una estrategia para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada. El SAM se enfocó al ámbito productivo, ya que estaba considerado como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.

La aplicación del SAM comprendía todo el proceso productivo hasta el consumo final de los alimentos, desde el incremento a la producción de alimentos básicos hasta el apoyo directo al consumo de los grupos más necesitados, además del fortalecimiento de la industria agroalimentaria, impulso a la investigación tecnológica y enriquecimiento nutricional de los alimentos.

Las acciones principales del programa se concentraron en el incremento del crédito, el uso de semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria agroindustrial, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades con énfasis en las zonas de temporal.

Con el inicio del SAM se obtuvieron las cosechas más altas del país y se lograron incrementos en los ramos ganadero y pesquero. No obstante estos avances, el SAM tuvo escaso impacto redistributivo y la falta de articulación de los programas y la reducida protección de los recursos naturales contribuyó al deterioro ambiental en el campo. Dejó de operar en 1982.

2.2.4 EL RAMO 26 Y EL RAMO 33

En el Presupuesto de Egreso de la Federación de 1982 se propuso la creación del Ramo 26 con el nombre de "Promoción Regional", con la finalidad de integrar los recursos del PIDER, COPLAMAR, Programas Estatales de Inversión de los Convenios Únicos de Coordinación y otros de alcance regional. La principal justificación para su establecimiento fue la de hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales, con la colaboración de los tres órdenes de gobierno para corregir las desigualdades sociales y económicas entre las diversas regiones.

El Ramo 26 ha tenido varios cambios tanto en el nombre como en la estructura y manejo de los recursos, pero siempre con la orientación de combatir la pobreza en el país: en 1983 y 1984 se denominó Promoción Regional, de 1984 a 1989 cambió a Desarrollo Regional, a partir de 1990 y hasta 1995 se llamó Solidaridad y Desarrollo Regional, en 1996-97 operó como Superación de la Pobreza y en 1998-99 como Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. En el año 2000 se fusiona con el Ramo 20 -Desarrollo Social- para así desaparecer.

El Ramo 26 fue un mecanismo fundamental en la descentralización de fondos federales destinados a la creación de infraestructura social y combate a la pobreza extrema en los años noventa, que buscaba imprimir mayor eficiencia en el gasto y responder a las necesidades locales. El proceso de descentralización de los recursos para superar la pobreza se ha ido caracterizando por el aumento gradual pero constante de los recursos y la forma de su distribución. Hacia 1994 se habían transferido 25% de los recursos del Ramo 26; para 1995 el monto descentralizado fue de 50% y para los dos años siguientes se alcanzó 65%, transferido a través del llamado Fondo de Desarrollo Social Municipal³⁵.

³⁵ Guerrero Amparán, Juan Pablo. "Algunas lecciones de la descentralización del gasto social" en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (Coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa - UNAM, México, 2000, p. 751.

En el año de 1988 se crea el Ramo 33, denominado "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" que tuvo como finalidad fortalecer la situación financiera de los estados y municipios del país por medio de medidas presupuestarias, buscando asimismo que los recursos transferidos se destinasen específicamente a tres ámbitos del desarrollo social: la educación básica, la atención a la salud y la creación de infraestructura básica municipal. De este modo el Ramo 33 se compuso de cinco fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se distribuye en:
 - A. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).
 - B. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTADEMUN-DF).
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

En 1999 se integran dos nuevos fondos al Ramo 33:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

La operación del Ramo 33 ha provocado un aumento en las transferencias que reciben los estados y municipios como proporción de la recaudación federal participable, coadyuvando al fortalecimiento de los ayuntamientos. Sin embargo los estudios sobre su impacto en la lucha contra la pobreza aún son incipientes.

2.2.5 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

El Programa Nacional de Solidaridad se crea el 6 de diciembre de 1988 al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en medio de un contexto de crisis económica y ajuste, donde la pobreza había aumentado considerablemente como consecuencia de la crisis de la deuda y de la contracción del gasto social debido al ajuste de las finanzas públicas. Así, PRONASOL surge como el principal instrumento de política social de ese sexenio, con el que se buscaba un manejo equilibrado de las finanzas públicas a la vez que se incorporaba un nuevo esquema entre la política social y el gasto público, que se fortalecería a partir de la recuperación del crecimiento al inicio de los años noventa.

El objetivo general del programa fue combatir la pobreza mediante la construcción de un "piso social" que sirviera de plataforma socioeconómica para el desarrollo de las capacidades de la población. Entre otros objetivos se pretendía mejorar el nivel de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; impulsar el desarrollo regional equilibrado y crear condiciones para el mejoramiento productivo de la población; así como promover la participación y gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales³⁶.

PRONASOL se basó en tres vertientes de acción:

- Solidaridad para el Bienestar Social. Esta vertiente incluía el mejoramiento en los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.
- Solidaridad para la Producción. Aquí se trataron de desarrollar proyectos productivos y generación de empleos a través del apoyo a las actividades agropecuarias, forestales, microindustriales y piscícolas.
- Solidaridad para el Desarrollo Regional. Incluyó principalmente construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Para el adecuado funcionamiento de PRONASOL el gobierno intentó reducir la dispersión de los esfuerzos que realizaban las distintas instancias públicas responsables de la instrumentación de la política social, por lo que se crea la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que incorporó a las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), permitiendo con esto la creación de un gabinete social. También se crearon la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y de dirección de las políticas, estrategias y acciones del PRONASOL; el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad como organismo auxiliar de las funciones de la Comisión y el Comité de Evaluación.

El método de trabajo empleado por este programa recuperaba la tradición de trabajo comunitario desarrollada por diversos sectores populares, organizando a las comunidades en los llamados Comités de Solidaridad, que era un requisito para poder acceder a los recursos financieros. Esto además permitía captar las demandas sociales a nivel microrregional y generar una distribución selectiva del gasto público al jerarquizar las demandas recogidas. Dichos comités cumplieron un papel muy importante en la gestión, construcción y seguimiento de las obras públicas.

³⁶ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994, p. 55.

Otro aspecto importante del PRONASOL fue que contó para su operación con una partida presupuestal específica, el Ramo 26, que en ese sexenio se denominó "Solidaridad y Desarrollo Regional" y el cual se ejerció a través de los gobiernos estatales y municipales y de manera excepcional por dependencias federales. Lo anterior se realizó a través de los Convenios de Desarrollo Social, en los cuales se establecían anualmente los compromisos de cada instancia de gobierno en la asignación y manejo de los recursos.

PRONASOL logró avances importantes en la construcción de infraestructura física y en el acceso a servicios básicos como agua entubada, electrificación y drenaje (en particular por el apoyo que recibió la vertiente de Bienestar Social a la cual se destinaron el 68% de los recursos, mientras que el Desarrollo Regional tuvo un 18% y la vertiente productiva sólo el 13%); así como en la descentralización de recursos para el combate a la pobreza y en los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, no consiguió integralidad en su política para superar la pobreza ni la correcta suma de esfuerzos de todas las instancias públicas para alcanzar sus objetivos, quedando reducido a un proyecto sexenal. Por otro lado, la población que realmente pudo tener acceso a los beneficios del programa fueron aquellos grupos con capacidad de organización y movilización, dejando de lado a los núcleos en pobreza extrema pues generalmente carecen de esas capacidades.

2.2.6 PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

A mediados de 1997 se inició la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual se plantea como una nueva estrategia para combatir la pobreza extrema, siendo su objetivo general el apoyar a las familias en condiciones de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de vida. En su implantación se partió del reconocimiento del círculo vicioso por el cual una parte creciente de la población permanece en condiciones de pobreza extrema y ésta se transmite a nuevas generaciones. De tal modo, no se planteó como un conjunto de políticas que básicamente brindaran asistencia a esos grupos, sino que pretendía realizar acciones que complementarían la atención de una serie de necesidades básicas, en particular alimentación, salud y educación³⁷.

PROGRESA consideró esencialmente al fenómeno de la pobreza extrema como el resultado de capacidades individuales y familiares inadecuadas, lo que se traduce en niveles muy bajos de funcionamiento social. Ante esto dirigió sus acciones en tres ámbitos estrechamente relacionados entre sí:

³⁷ Rímez, *op. cit.*, p. 459.

- Educación. En este rubro se pretendió estimular la asistencia escolar y el desempeño educativo, proporcionando becas para los niños de las familias beneficiarias menores de 18 años que cursaran del tercer año de primaria al tercero de secundaria. Asimismo se realizan transferencias para la adquisición de útiles escolares. Las becas tienen dos características particulares: su incremento en la medida que los niños asisten a grados superiores, y que en el nivel secundaria son más ligeramente más altas para las mujeres que para los varones.
- Salud. En este renglón el PROGRESA buscaba reducir la incidencia de las enfermedades entre los miembros de las familias, poniendo énfasis en los niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en lactancia. Para cubrir este objetivo se partió de tres estrategias específicas: proporcionar un paquete básico de servicios de salud gratuita; prevención de la desnutrición infantil mediante el suministro de suplementos alimenticios; y alentar y mejorar el cuidado de la salud por medio de información y capacitación.
- Alimentación. El programa procuraba ofrecer apoyos monetarios a las familias beneficiarias para mejorar la cantidad y diversidad del consumo de alimentos y así prevenir la desnutrición de sus miembros. Cabe señalar que el monto de los apoyos monetarios del PROGRESA se establecieron considerando que no deben inhibir los esfuerzos de autosuperación de las familias para rebasar la pobreza³⁶.

Con estas acciones se integraba una triada estratégica para responder en forma integral al problema de la pobreza extrema, buscando generar oportunidades que permitieran la superación de dicho fenómeno. Entre otras características destacables del PROGRESA están:

- La entrega de las transferencias monetarias directamente a la madre de la familia o a la persona responsable de las decisiones de compra de alimentos, del cuidado de la salud de los menores o de su asistencia escolar.
- Fomento de la corresponsabilidad de los beneficiarios, al establecer como requisito la participación activa de los padres en el cuidado de la salud, nutrición y la educación de sus hijos.
- Se complementaba con otros programas que desarrollan infraestructura social en las localidades y regiones donde operaba.

La selección de las familias beneficiarias de PROGRESA se realizó a través de un procedimiento de tres pasos: el primero consistía en seleccionar las localidades donde se instrumentaría el programa, realizándose una focalización geográfica a

³⁶ Estos apoyos se actualizaron cada seis meses de acuerdo con los cambios en el índice de precios de la canasta básica.

través de la cual se determinan las localidades del medio rural y AGEB (Área Geoestadística Básica) en el medio urbano con los mayores índices de marginación³⁹, verificándose el acceso a los servicios de salud y de educación, dándose prioridad a las localidades con una alta presencia de hogares en pobreza extrema.

En el segundo paso se procedía a censar a las familias en cada una de las localidades seleccionadas para recabar información socioeconómica de cada hogar y con ello identificar a las familias que serían incorporadas al PROGRESA, utilizando una metodología de puntajes basada en criterios objetivos y homogéneos para todo el país. Finalmente el tercer paso era la realización de una asamblea comunitaria donde se llegaba a un acuerdo que convalidaba la selección de las familias beneficiarias.

Con el objeto de contar con criterios de operación uniformes en todo el territorio nacional, las políticas y normas generales del PROGRESA se establecieron en el ámbito federal y su aplicación fue nacional. Para su operación se aprovecharon algunas instituciones utilizadas por el PRONASOL como la Secretaría de Desarrollo Social, que fue la coordinadora principal del programa a través de la Coordinación Nacional de PROGRESA (CONPROGRESA), órgano desconcentrado de Sedesol creado en 1997 con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progresas.

En la operación de PROGRESA participaban, a nivel federal, las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el IMSS. En el nivel estatal, los gobiernos de los estados y las delegaciones federales eran los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y salud, así como del seguimiento de la operación de los componentes del PROGRESA; para lo cual se integraron los Comités Técnicos Estatales de PROGRESA. Por último en el nivel local se contó con el apoyo de las autoridades locales, sobre todo en la determinación de los beneficiarios y en la entrega de recursos.

Por lo que corresponde a la asignación de recursos federales a PROGRESA, éstos son considerados como un subsidio federal, de modo que el ejercicio de dichos recursos se dio a través de diferentes dependencias dado el enfoque integral del programa. El gasto destinado al mismo fue aumentando considerablemente a medida que se ampliaba su cobertura en el país, llegando en el año 2001 a 12 mil 393.8 millones de pesos, cerca del 20% del gasto federal para la superación de la pobreza. El número de familias beneficiarias fue también en aumento, pasando de 300 mil en 1997 a más de 3 millones en 2001; y en cuanto al gasto por beneficiario este fue de mil 549 pesos por familia en 1997 llegando a 3 mil 828 pesos por familia en 2001 (Cuadro 5).

³⁹ La selección de localidades se realiza a través del Índice de Marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el cual permite establecer un criterio para clasificarlas en cinco categorías: muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación.

PROGRESA ha constituido un esfuerzo importante del gobierno para incluir criterios de eficiencia y equidad en el funcionamiento de la política social, al focalizar los recursos y acciones hacia los grupos en pobreza extrema. El programa fue objeto de una continua evaluación en las distintas etapas de su aplicación, y al lograr cierto impacto en los grupos más vulnerables y gracias al enfoque que sostiene para la superación de la pobreza, se determinó que continuara su operación durante el actual periodo presidencial pero bajo la denominación de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; a diferencia de la mayoría de los programas para el combate a la pobreza que solo actuaron bajo el sexenio en el que se crearon.

Cuadro 5
GASTO FEDERAL EJERCIDO EN EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN,
SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)*, 1997-2003

Programa de Educación, Salud y Alimentación*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Millones de pesos ejercidos	465.8	3,398.6	6,890.1	9,586.9	12,393.8	17,003.8	22,458.2
Familias Beneficiadas (Miles)	300.7	1,595.6	2,306.3	2,476.4	3,237.7	4,240.0	4,240.0
Becas otorgadas (Miles)	101.1	1,299.0	2,192.6	2,485.3	3,315.5	4,355.9	4,492.1
Suplementos alimenticios distribuidos (Millones de dosis)	5.0	254.1	543.8	555.7	665.3	566.4	601.4
Gasto por beneficiario (Pesos por familia)	1,549.0	2,130.0	2,987.5	3,871.3	3,828.0	4,010.3	5,296.7
Participación de PROGRESA en el gasto federal para la superación de la pobreza (%)	1.53	9.09	14.89	17.34	19.78	21.82	27.55

* A partir de 2002 el PROGRESA cambia de denominación a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno (Vicente Fox). Anexo Estadístico. México, 2003.

2.2.7 PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

A partir de 2002 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) cambia de denominación a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, como parte de la Estrategia Contigo puesta en marcha por la administración de Vicente Fox. Dicha estrategia es lanzada como la base de la política social del presente sexenio, con la finalidad de reducir la pobreza extrema y fomentar la igualdad de oportunidades para los grupos más vulnerables, buscando actuar a través de cuatro vertientes: desarrollo de capacidades, generación de oportunidades, desarrollo del patrimonio y protección social.

El programa Oportunidades queda vinculado a dos de las cuatro vertientes: desarrollo de capacidades y la apertura de oportunidades para las familias, al buscar el desarrollo humano de la población en pobreza extrema a través de apoyos en educación, salud, nutrición e ingresos. El objetivo general de Oportunidades es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida⁴⁰.

Los objetivos específicos del programa son los siguientes:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.
- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.
- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.
- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación.

⁴⁰ Secretaría de Desarrollo Social. Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.

El funcionamiento general de Oportunidades es prácticamente idéntico al de PROGRESA, manteniendo las mismas características así como su marco institucional. Entre las principales diferencias entre ambos programas destacan las siguientes:

- Oportunidades pretende corregir deficiencias encontradas en PROGRESA, como la falta de cobertura para familias en pobreza extrema en zonas urbanas y semiurbanas.
- Las becas escolares para los hijos de las familias beneficiarias se amplían para el nivel educativo Medio Superior.
- Integra un nuevo componente patrimonial titulado "Jóvenes con Oportunidades", por medio del cual se brinda a cada uno de los becarios de Oportunidades que cursan la educación Media Superior, un incentivo para terminar ese nivel educativo y una base para potenciar sus capacidades al término de la misma. Consiste en un beneficio económico diferido que se acumula en forma de puntos a partir del tercer grado de secundaria, condicionado a la permanencia en la escuela, y que se convierte en un fondo de ahorro administrado por una institución bancaria, al cual el becario se hace acreedor si concluye sus estudios de nivel medio superior antes de los 22 años de edad.
- Se brinda acceso preferente a los programas de Empleo Temporal, a los apoyos para proyectos productivos, al sistema de ahorro y crédito popular del BANSEFI y al Programa de Mejoramiento de la Vivienda Rural.

En cuanto al manejo institucional, la Coordinación Nacional de PROGRESA se transforma en la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, continuando su funcionamiento como órgano desconcentrado de la Sedesol. Su titular es nombrado por el Presidente de la República, y cuenta con un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Hacienda y la Sedesol. Para el seguimiento de su operación, cuenta con un Comité Técnico donde participan subsecretarios de esas secretarías, así como el director general del IMSS y los representantes de la Secretaría de la Función Pública. La coordinación en los estados se realiza a través de Comités Técnicos Estatales donde se involucran las responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa.

El presupuesto del Programa Oportunidades se asigna en tres Secretarías: Sedesol, SEP y SSA y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías, la SHCP y el IMSS. En 2003 se ejercieron a través del programa 22 mil 458.2 millones de pesos, equivaliendo a un gasto por familia

beneficiaria de 5 mil 296.7 pesos. La cobertura nacional en ese año alcanzó a 2 mil 360 municipios en 70 mil 436 localidades, incorporando en total a más de 4 millones de familias (Cuadro 5). La meta planteada para el 2006 es la de llegar a una cobertura en la totalidad de municipios del país con un padrón de familias beneficiarias de 5 millones⁴¹.

Si bien se han hecho esfuerzos importantes para la incrementar el número de familias beneficiarias de Oportunidades, y considerando el posible avance en el combate a la pobreza extrema, el programa mantiene características de naturaleza asistencialista que compensan la falta de generación de oportunidades productivas y de un sostenido crecimiento económico. Por otra parte existen limitaciones estructurales que dificultan la atención de la pobreza como la excesiva dispersión geográfica de la población rural, la carencia de servicios básicos o la falta de empleo remunerado, elementos no contemplados dentro de oportunidades. Respecto al presupuesto asignado, apenas representó el 0.50% del gasto programable del gobierno federal y el 2.3% de su gasto social ejercido en el año 2003.

Aunado a lo anterior el programa margina a ciertos sectores sociales en condición de pobreza, como es el caso de las madres solteras, al tomar como base a la familia. Solo una continua evaluación de su impacto en la población objetivo permitirá definir si el programa ha cometido su objetivo así como su permanencia como instrumento para la superación de la pobreza.

⁴¹ Secretaría de Desarrollo Social. www.sedesol.gob.mx

CAPÍTULO III

DIVISIÓN REGIONAL E INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIODEMOGRÁFICOS DEL ESTADO DE OAXACA

3.1 ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO DE OAXACA

En este capítulo se mostrará una visión detallada del estado de Oaxaca, para conocer las características que lo distinguen de otras entidades del país y exponer su realidad social y económica, a través de una serie de indicadores que se utilizarán para tal efecto, y al mismo tiempo poder comparar dichos elementos con los que se manejan a nivel nacional. Además, dado el tamaño de Oaxaca y la diversidad de factores económicos, sociales y culturales al interior del mismo estado se tratarán de manejar los indicadores, en la medida de lo posible, a nivel regional, de tal modo que el estudio permita reconocer como está conformada su estructura socioeconómica y a donde es necesario combatir la pobreza y la marginación con mayor énfasis.

3.1.1 MARCO GEOGRÁFICO

Localización

El estado de Oaxaca se localiza al sur de la República Mexicana, entre los paralelos 18°39' al norte y 15°39' al sur, de latitud norte; y entre los meridianos 98°32' al oeste y 93°52' al este, de longitud oeste. Oaxaca colinda al norte con los estados de Puebla y Veracruz, al este con el de Chiapas, al oeste con Guerrero y al sur con el Océano Pacífico.

Su extensión territorial es de 95,364 Km², que representa el 4.8% de la superficie total del país. Según datos del INEGI⁴², Oaxaca ocupa el quinto lugar en superficie después de los estados de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Durango. Cuenta además con 568 kilómetros de litorales que le permite una zona económica marítima de 215 mil Km².

Aspectos físicos

El territorio de Oaxaca es uno de los más complejos y abruptos del país, pues se encuentra prácticamente cubierto de montañas, las que alcanzan alturas

⁴² INEGI. *Superficie del País por Entidad y Municipio*, México, 2000.

superiores a los mil 500 m. Dos importantes cadenas montañosas influyen en la complicada topografía del terreno: la Sierra Madre del Sur y la Sierra Madre de Oaxaca, complementadas por una pequeña serranía conocida como Sierra Atravesada.

La Sierra Madre del Sur corre paralela a la costa del Océano Pacífico, de noroeste a suroeste, con una longitud de mil 200 Km y con un ancho promedio de 150 Km; localizándose en ella las principales elevaciones del estado como el Cerro Nube, que registra la mayor altitud de la entidad con 3 mil 720 metros. La Sierra Madre de Oaxaca atraviesa el estado de suroeste a noroeste con una anchura de 75 Km y una longitud de 300 Km, recibiendo diversos nombres según la región de la entidad por donde cruza como Sierra Mazateca, Cuicateca, Juárez y Mixe. Por lo que toca a la Sierra Atravesada, se localiza en la región del Istmo de Tehuantepec y tiene una longitud de 250 Km y elevaciones que no rebasan los 650 metros de altura. Cabe mencionar que estos sistemas montañosos han constituido un obstáculo natural para el desarrollo de la entidad, pues han impedido su apropiada vinculación a la dinámica económica nacional, así como la integración de sus distintas regiones.

Las zonas con topografía suave se ubican en el centro del estado, así como en el Istmo de Tehuantepec y por el norte en la zona limítrofe con Veracruz, donde se encuentran planicies aluviales con algunos lomeríos.

Climas

La ubicación geográfica de Oaxaca, su accidentada topografía y la influencia de vientos húmedos del Océano Pacífico y del Golfo de México, originan una gran variedad de climas, desde los cálidos húmedos en la región del Papaloapan con una temperatura media anual de 26 °C, hasta los semifríos subhúmedos en las partes altas de las sierras, pasando por los semicálidos húmedos y subhúmedos en el centro de la entidad, con temperaturas medias anuales de 16 °C. Además en la Mixteca y en algunas partes del centro se presentan climas secos y semisecos con escasa precipitación pluvial.

Hidrografía

La Sierra Madre de Oaxaca divide a la entidad en dos grandes vertientes; una que desemboca en el Golfo de México y la otra en el Océano Pacífico. La primera abarca parte de las regiones hidrológicas denominadas Papaloapan, Coatzacoalcos y Grijalva-Usumacinta, en donde se localizan los ríos Santo Domingo, Valle Nacional, Cajonos, Puxmecatán y Jaltepec, los cuales conducen los mayores volúmenes de agua.

La vertiente del Pacífico comprende las regiones hidrológicas Costa de Oaxaca, Tehuantepec, Costa Chica-Río Verde y Costa de Chiapas. En esta vertiente los

escurrimientos son de pendiente suave, poco caudalosos y algunos son intermitentes. Los más importantes son el río Mixteco, Atoyac-Verde, Copalita, Tehuantepec, los Perros y Ostuta.

Sobre algunos ríos se han construido diversas presas, siendo las de mayor capacidad: la presa Miguel Alemán, Miguel de la Madrid, Benito Juárez y Yosocuta. Cabe resaltar que la presa Miguel Alemán es una de las más grandes del país, donde se localiza una planta hidroeléctrica integrada a la red nacional de electrificación.

Las particularidades de relieves, cuencas y suelos, en estrecha correspondencia con el clima y su interrelación, han determinado diversos ámbitos naturales. A su vez éstos han sido decisivos para el desarrollo del hombre, al facilitarle distintos tipos de recursos para su subsistencia; lo anterior permite ver que existe una relación cercana entre los espacios físicos y los acontecimientos, en términos de procesos económicos, políticos y sociales. Esto resalta la importancia de analizar los indicadores del estado desde una perspectiva regional, para conocer las disparidades entre una región y otra, pero sobre todo para buscar y facilitar el desarrollo homogéneo de la entidad, eliminando las divergencias al interior de la misma.

3.2 DIVISIÓN REGIONAL

El estado de Oaxaca es sumamente grande y variado, tanto en su espacio físico como en su economía, sociedad y cultura. Administrativamente, de acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Artículo 113) y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (Artículo 8) la entidad se encuentra dividida en 570 municipios, agrupados en 30 distritos judiciales y rentísticos⁴³ (Mapa 1); siendo con ello la entidad que cuenta con el mayor número de municipios en toda la república (23.3% del total existente). Lo anterior responde a la gran diversidad étnica y al contexto político del estado, ya que 418 municipios se rigen aún a través del sistema de usos y costumbres y 152 por el sistema de partidos políticos.

Por ello resulta complicado presentar indicadores y realizar estudios a partir de esta división, de modo que resulta más adecuado y práctico trabajar con un nivel más agregado; por lo que se consideró de mayor conveniencia la utilización de indicadores a nivel regional.

⁴³ Se les llama judiciales porque en ellos se encuentra un juez que da solución a los diversos conflictos legales que surgen entre los habitantes del distrito; y rentísticos debido a que cada distrito tiene una oficina recaudadora de rentas que le sirve al gobierno para cobrar los impuestos. (Artículo 93 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca).

Las regiones aquí utilizadas se forman con base en distritos, compuestos a su vez de un determinado número de municipios (Cuadro 6). Las 8 grandes regiones consideradas para el análisis son: la Cañada, la Costa, el Istmo, la Mixteca, la región del Papaloapan, la Sierra Norte, la Sierra Sur y los Valles Centrales (Mapa 2). Esta regionalización fue definida por Enrique Irazoque para el Plan Oaxaca (1964-1968), proyecto de las Naciones Unidas a través de la FAO, y que fue retomada por la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación Para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE)⁴⁴.

Por otra parte, se decidió optar por esta clasificación regional dado que se adapta a la regionalización que tradicionalmente se ha hecho de Oaxaca en siete regiones, lo que facilita caracterizar a cada una de ellas por una determinada geografía, sociedad, cultura y economía; aunado a que coincide con la ordenación que hace el gobierno del estado para la aplicación de sus estrategias y planes de desarrollo (al final del Anexo se presenta una relación completa de los municipios del estado y su clasificación por distritos y regiones). A continuación se especificará más acerca de cada una de las regiones de Oaxaca.

3.2.1 REGIÓN CAÑADA

Está localizada al norte del estado y se integra con los distritos de Cuicatlán y Teotitlán, concentrando 45 municipios. Con una superficie de 4,273 Km², es la región más pequeña representando el 4.5% del territorio estatal. Presenta una accidentada orografía, pero cuenta con algunos terrenos planos y clima húmedo que favorecen el desarrollo de la agricultura, que es la actividad económica más importante, destacando la fruticultura y el cultivo del café. Resaltan por su nivel de producción el mango, limón, melón y caña de azúcar. Participa además en la producción forestal de la entidad aunque en menor escala que otras regiones.

En el año 2000 la región albergaba poco más de 200 mil habitantes, que representan el 5.9% del total estatal. Los centros de población más importantes son Huautla de Jiménez, Cuicatlán y Santa María Chilchotla, donde se ubican los servicios principales. La población indígena es numerosa, encontrándose grupos étnicos como mazatecos, nahuas e ixcatecos (este último casi extinto) en el distrito de Teotitlán así como mixtecos, cuicatecos y chinantecos en el de Cuicatlán. En general la región esta muy poco desarrollada, aunado a la carencia de adecuadas vías de comunicación.

⁴⁴ El Comité Estatal de Planeación Para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE) es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Oaxaca, creado el 13 de marzo de 1981 con el fin de coordinar y conducir los procesos de planeación gubernamental orientados al desarrollo económico y social de las regiones del Estado.

3.2.2 REGIÓN COSTA

Ocupa una amplia franja en la costa del Pacífico, con una extensión de 12,502 Km², que es el 13.1% del territorio estatal. Comprende tres distritos: Jamiltepec, Juquila y Pochutla, con un total de 50 municipios. La población de la región representa el 13.9% del estado y sus principales localidades son Pinotepa Nacional, San Pedro Pochutla, Santa María Huatulco, San Pedro Tututepec, Puerto Escondido y Jamiltepec. Los núcleos indígenas están representados por chatinos y mixtecos del distrito de Juquila, mixtecos y amuzgos en Jamiltepec y zapotecos en el de Pochutla.

La principal actividad económica es la agricultura, y en menor medida la ganadería, la pesca y el turismo; esta última con amplias perspectivas de desarrollo pues la región cuenta con gran cantidad de playas y atractivos naturales. La silvicultura también es significativa en la zona, sobresaliendo la explotación de maderas de pino y encino. Fuera de los centros turísticos y las cabeceras de distrito, las comunicaciones son deficientes y la mayoría de la población se encuentra dispersa y presenta un alto índice de marginación.

3.2.3 REGIÓN ISTMO

Se ubica al este de la entidad, entre los estados de Chiapas y Veracruz y el Océano Pacífico. Es la región más extensa de Oaxaca, poseyendo 19,975 Km², que representan el 21% de la superficie estatal. Está constituida por los distritos de Juchitán y Tehuantepec, que suman 41 municipios. Sus habitantes, poco más de 500 mil constituyen el 15.8% de la población estatal, por lo que es la segunda región más poblada. Los municipios más importantes son Juchitán, Salina Cruz, Tehuantepec y Matías Romero. El grupo indígena predominante es el zapoteco, pero también se encuentran grupos de chontales, zoques, huaves y un núcleo considerable de mixes en el municipio de San Juan Guichicovi.

La estructura económica de la región está diversificada, destacando la agricultura y en menor medida la ganadería, pesca, agroindustria y petroquímica; esta última concentrada en Salina Cruz. Entre la producción agrícola destacan el arroz, sorgo, maíz, ajonjolí, caña de azúcar, frijol, cacahuete, mango y piña. La pesca de litoral es importante dado que está apoyada por el puerto de Salina Cruz.

El desarrollo industrial ha sido más acelerado que en el resto de la entidad, debido a su localización estratégica y la amplitud de sus recursos naturales. Esta región cuenta con un potencial de desarrollo muy grande, que se ha visto limitado por la insuficiencia de vías de comunicación y transporte.

3.2.4 REGIÓN MIXTECA

Se encuentra localizada al noroeste del estado, sobre la cadena montañosa denominada "Nudo Mixteco", con altitudes que van de los 2,000 a 3,000 m. Ocupa un territorio de 16,333 Km², que es el 17.1% de la superficie estatal. Se integra de siete distritos: Coixtlahuaca, Huajuapán, Juxtlahuaca, Nochixtlán, Sitacayoapam, Teposcolula y Tlaxiaco; que aglutinan en conjunto 155 municipios. La mayor parte de la población es rural y se encuentra muy dispersa, con un fuerte componente indígena, perteneciente al grupo mixteco primordialmente y en menor medida al zapoteco, chocho y trique. Los municipios de mayor población son Huajuapán de León, Tlaxiaco, Juxtlahuaca y Nochixtlán, que centralizan el comercio y los servicios de la región; y en la cual se asienta el 12.5% de los habitantes estatales.

La actividad productiva se centra en la agricultura de temporal, de baja productividad debido a la falta de terrenos planos y al clima seco de la región. También se practica la ganadería menor, la pequeña explotación forestal y la manufactura de palma y barro. En general la región se caracteriza por la pobreza extrema y el desempleo, lo que la ha convertido en una zona de fuerte emigración.

3.2.5 REGIÓN PAPALOAPAN

Localizada al norte de la entidad, en los límites con el estado de Veracruz, está compuesta con los distritos de Tuxtepec y Choapam, con un total de 20 municipios. Su superficie de 8,678 Km² representa el 9.1% del territorio oaxaqueño. Los municipios que concentran los principales núcleos urbanos son Tuxtepec, Acatlán de Pérez Figueroa, Loma Bonita y San Miguel Soyaltepec. La población de la región, de más de 400 mil habitantes, representa el 12.6% del total de la entidad. La etnia indígena predominante es la chinanteca, seguida de la mazateca y algunos grupos de nahuas y zapotecos.

La presencia de un clima húmedo y terrenos planos han facilitado el desarrollo de la agricultura, de gran importancia para la economía regional y estatal. Destacan por su nivel de producción la piña, el plátano, la caña de azúcar, el arroz, mango y los cítricos. Se realiza además una considerable explotación forestal. La ganadería también ocupa un lugar importante al observarse la existencia de ganado fino destinado al abasto de carne y leche. Cuenta con varios ríos importantes y la presa Miguel Alemán, donde se obtiene una considerable producción pesquera.

La industria tiene una participación destacada, pues Tuxtepec cuenta con un parque industrial, y dicha ciudad continúa cobrando importancia para el desarrollo industrial del estado. Se aprecia que la región es diversificada en sus actividades productivas, pero se encuentra vinculada más con la economía del vecino estado de Veracruz que con el resto de Oaxaca.

3.2.6 REGIÓN SIERRA NORTE

Esta ubicada en el centro norte del estado, sobre un territorio sumamente accidentado. Sus 9,347 Km² de superficie constituyen el 9.8% del total de la entidad. Abarca 68 municipios agrupados en los distritos de Ixtlán de Juárez, Villa Alta y Mixe. Esta región es la menos poblada con un total de 170 mil 861 habitantes, esto es el 5% de la población estatal. Las localidades principales se encuentran en los municipios de San Juan Cotzocón, San Juan Mazatlán, Ixtlán de Juárez y San Ildefonso Villa Alta. La población es eminentemente indígena, predominando el grupo zapoteco en los distritos de Ixtlán y Villa Alta, seguido de mixes en el distrito del mismo nombre y pequeños grupos de chinantecos.

La economía regional está basada en la agricultura y silvicultura, posee recursos minerales y perspectivas de desarrollo silvícola y ganadero. A pesar de que una parte considerable de la producción agrícola se destina al autoconsumo, sobresalen algunos productos comerciales como el café, aguacate, manzana y durazno.

Esta región es una de las más atrasadas, con un alto grado de pobreza y marginación, ligado a la carencia de infraestructura educativa, de salud y comunicaciones.

3.2.7 REGIÓN SIERRA SUR

Está integrada por los distritos de Putla, Sola de Vega, Miahuatlán y Yautepec, que comprenden en conjunto 70 municipios en un territorio de 15,492 Km², que es cerca del 16% de la superficie del estado. Su complicada orografía ha impedido la adecuada integración de la población, que se encuentra sumamente dispersa. La región cuenta con numerosos grupos indígenas tales como mixtecos, triques, amuzgos y tacuates (casi extintos) concentrados en el distrito de Putla; chatinos y mixtecos en el distrito de Sola de Vega; chontales en el de Yautepec, además de núcleos zapotecos en el de Miahuatlán. Los municipios con mayor población y que actúan como centros comerciales son Miahuatlán, Putla, Sola de Vega y San Carlos Yautepec. La región alberga el 8.7% de la población oaxaqueña, ligeramente arriba de 300 mil habitantes.

La actividad económica de la región se sustenta en la agricultura de subsistencia, aunque se cultivan algunos productos destinados al comercio como café, mamey y mango. Se practica asimismo la ganadería extensiva y la explotación de bosques; teniendo esta última actividad importantes perspectivas de desarrollo. En general la región es muy atrasada, social y económicamente, debido a la falta de servicios para la vivienda, de salud, educativos y de transporte, lo que ha fomentado la expulsión de población.

3.2.8 REGIÓN VALLES CENTRALES

Cuenta con una superficie de 8,762 Km², que representa el 9.2% del total estatal. Comprende siete distritos: Centro, Ejutla, Etlá, Ocotlán, Tlacolula, Zaachila y Zimatlán que suman en conjunto 121 municipios. Esta región es la más poblada de la entidad con 878 mil 132 individuos, el 25.5% del total de Oaxaca; lo anterior debido a la presencia de la capital estatal, que concentra alrededor del 30% de los habitantes de dicha región. A parte de dicha ciudad las principales localidades se ubican en los municipios de Ocotlán de Morelos, Ejutla de Crespo, Villa de Zaachila, Zimatlán de Álvarez, Santa Cruz Xoxocotlán y Santa Lucía del Camino.

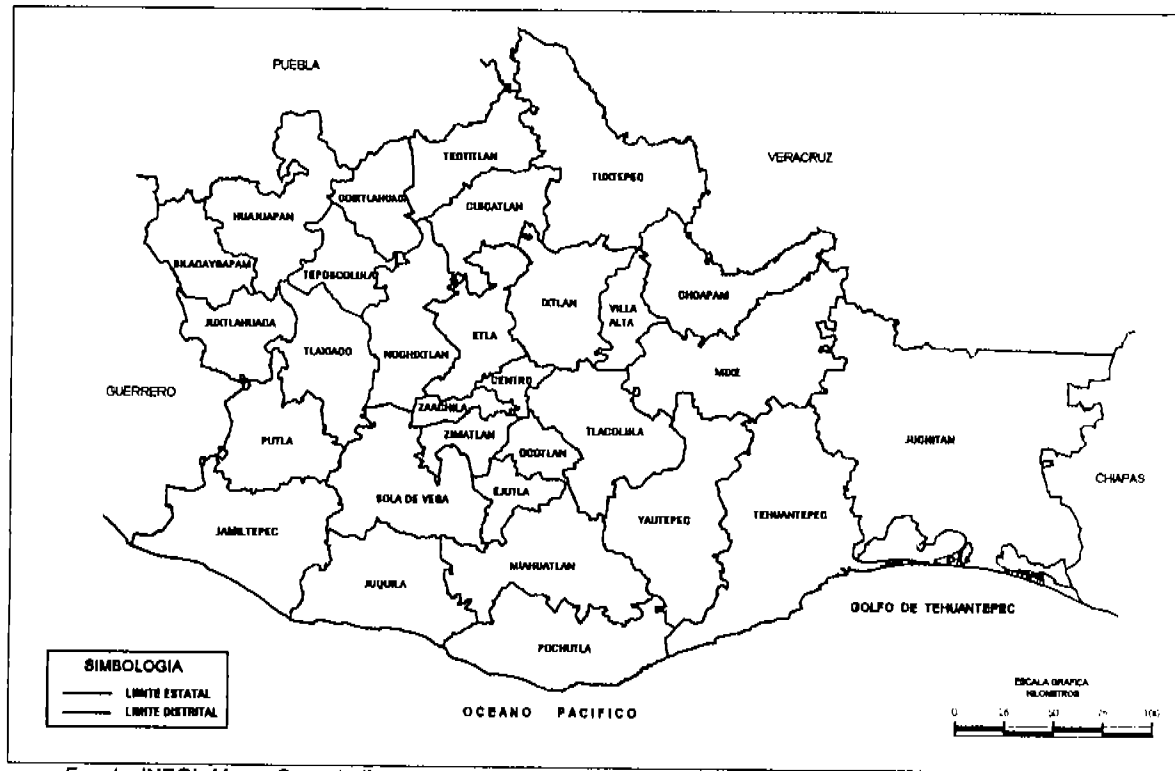
Las actividades económicas más importantes son la agricultura, el comercio, los servicios, la industria y el turismo. Existe en la región una fuerte disparidad, ya que en la ciudad de Oaxaca se concentra el comercio, los servicios, el turismo y una industria manufacturera de mediano desarrollo, ligados al crecimiento urbano y con un dinamismo económico destacable. Pero fuera del distrito de Centro, la agricultura se convierte en la principal actividad productiva, presentándose una proporción mayor de población rural, de la cual una parte importante corresponde a indígenas zapotecos y mixtecos, distribuidos principalmente en los distritos de Tlacolula, Ocotlán y Ejutla que además presentan serias deficiencias en la dotación de servicios básicos y en las vías de comunicación.

Cuadro 6
DIVISIÓN DEL ESTADO DE OAXACA EN REGIONES Y DISTRITOS

REGIÓN	DISTRITOS	No. DE MUNICIPIOS	SUPERFICIE	
			Km ²	% ESTATAL
CAÑADA		45	4,272.74	4.5
	Cuicatlán	20	2,000.49	
	Teotitlán	25	2,272.25	
COSTA		50	12,501.76	13.1
	Jamiltepec	24	4,237.00	
	Juquila	12	4,235.73	
	Pochutla	14	4,029.03	
ISTMO		41	19,975.55	21.0
	Juchitán	22	13,300.44	
	Tehuantepec	19	6,675.11	
MIXTECA		155	16,333.20	17.1
	Cooatlahuaca	13	1,834.64	
	Huajuapán	28	3,166.59	
	Juxtlahuaca	7	1,707.06	
	Nochistlán	32	3,183.28	
	Silacayoapam	19	2,218.66	
	Teposcolula	21	1,533.53	
Tlaxiaco	35	2,689.44		
PAPALOAPAN		20	8,678.15	9.1
	Choapam	6	3,166.59	
	Tuxtepec	14	5,511.56	
SIERRA NORTE		68	9,347.96	9.8
	Ixtlán de Juárez	26	2,921.62	
	Mixe	17	4,946.52	
	Villa Alta	25	1,479.82	
SIERRA SUR		70	15,492.32	16.2
	Miahuatlán	32	3,758.20	
	Putla	10	3,249.52	
	Sola de Vega	16	3,719.03	
	Yautepec	12	4,765.57	
VALLES CENTRALES		121	8,762.32	9.2
	Centro	21	643.02	
	Ejutla	13	1,145.69	
	Etla	23	1,750.39	
	Ocotlán	20	1,007.90	
	Tlaxiaco	25	2,921.63	
	Zaachila	6	503.96	
	Zimatlán	13	789.73	
TOTAL	30	570	95,364.00	100

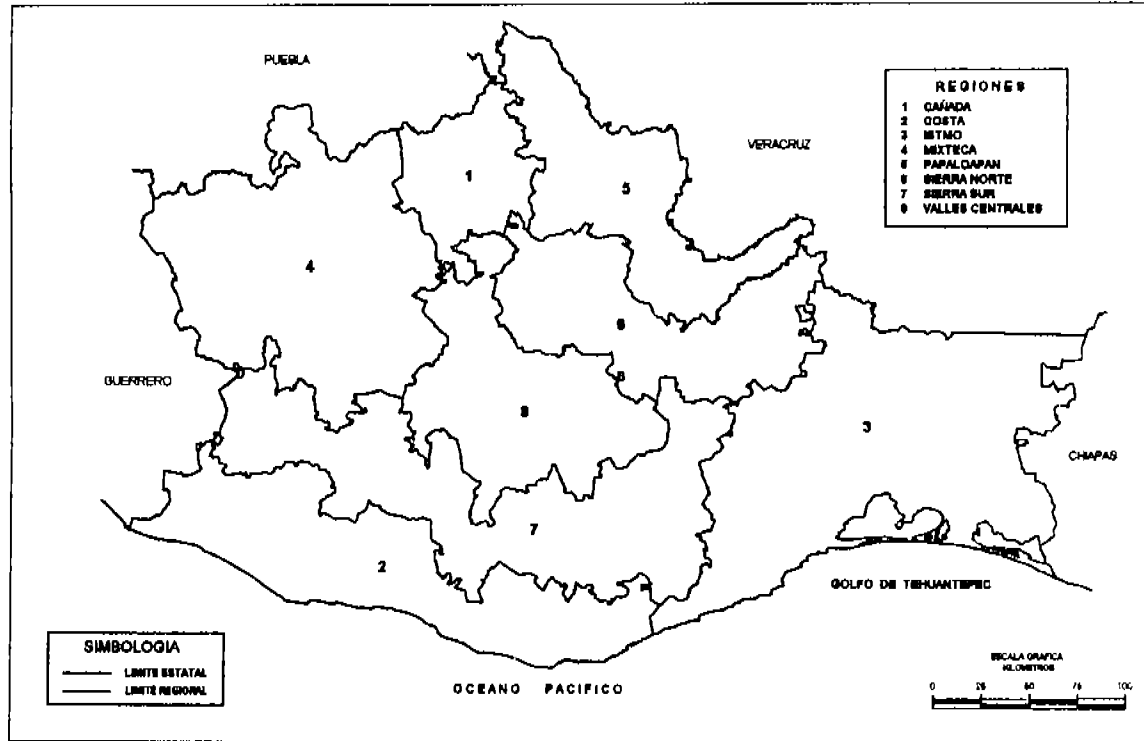
Fuente: INEGI. Superficie del País por Entidad y Municipio, México, 2000.

MAPA 1 OAXACA. DIVISIÓN DISTRITAL



Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico, 1995.

MAPA 2 OAXACA. DIVISIÓN REGIONAL



Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico, 1995.

3.3 INDICADORES DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES

3.3.1 POBLACIÓN E INDICADORES DEMOGRÁFICOS

De acuerdo con los datos del XII Censo de Población y Vivienda⁴⁵, para el año 2000 la población del estado de Oaxaca era de 3 millones 438 mil 765 habitantes, siendo un millón 657 mil 406 hombres y un millón 781 mil 359 mujeres (Cuadro 7). Cabe destacar que Oaxaca ocupó el lugar número diez entre las entidades más pobladas de la República, después del Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Chiapas y Nuevo León. Por lo que corresponde a la densidad de población, ésta se ubicó en 37 habitantes por kilómetro cuadrado.

Para ese mismo año se registraron en Oaxaca 10 mil 519 localidades, de ellas el 98.5% tienen menos de 2 500 habitantes y en ellas reside el 55.5% de la población del estado. Sólo dos localidades cuentan con más de cien mil habitantes: la ciudad de Oaxaca y Tuxtepec. Estos datos muestran la gran dispersión de la población oaxaqueña, y de hecho la entidad es la que posee la mayor proporción de sus habitantes viviendo en el medio rural en el país (55.5%), muy por arriba del porcentaje que se registra a nivel nacional (25.4%).

Cuadro 7
POBLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA E ÍNDICE DE MASCULINIDAD
POR REGIÓN, 2000

Región	Población			Índice de masculinidad ^{a/}
	Total	Hombres	Mujeres	
CAÑADA	201,937	98,718	103,219	95.6
COSTA	479,529	236,527	243,002	97.3
ISTMO	542,919	265,287	277,632	95.6
MIXTECA	430,713	202,235	228,478	88.5
PAPALOAPAN	434,278	211,621	222,657	95.0
SIERRA NORTE	170,861	83,154	87,707	94.8
SIERRA SUR	300,396	144,943	155,453	93.2
VALLES CENTRALES	878,132	414,921	463,211	89.6
OAXACA	3,438,765	1,657,406	1,781,359	93.0

a/ Expresa el número de varones por cada 100 mujeres.

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, Edición 2003. Tomo I, México, 2003.

⁴⁵ INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Oaxaca, Tabulados Básicos. Tomo I, México, 2001, p. 23.

Por lo que toca al índice de masculinidad, éste fue de 93.0 en el año 2000, menor al que se registró en 1995. Esto indica que ha disminuido la proporción de hombres respecto a las mujeres, probablemente por la constante emigración que ha acontecido en este periodo. Sin embargo, existen diferencias al interior de la entidad, puesto que en las regiones de mayor crecimiento poblacional el índice de masculinidad es superior al promedio estatal, como ocurre en el Istmo, Costa y Papaloapan, y en cambio es menor en las zonas expulsoras de población, como es el caso de la Mixteca; siendo la excepción la región Valles Centrales, donde el índice resulta de 89.6.

Es necesario mencionar que Oaxaca cuenta con la mayor diversidad étnica y cultural del país, ya que en él se encuentran distribuidos 16 grupos étnicos indígenas reconocidos, y que por sus costumbres, dialectos y formas de vida no han podido ser integrados al contexto nacional y estatal. Los grupos indígenas son, en orden de importancia, el Zapoteco (34.7% del total), Mixteco (22.3%), Mazateco (14.7%), Chinanteco (9.3%), Mixe (9.0%), Chatino (3.2%), Trique (1.3%), Huave (1.16%), Cuicateco (1.14%), Náhuatl (0.9%), Zoque (0.5%), Chontal (0.45%), Amuzgo (0.43%), Tacuate (0.2%), Chocho (0.06%) e Ixcateco (0.01%). Estos grupos se encuentran presentes en prácticamente todas las regiones, dispersos en localidades alejadas y de difícil acceso, lo que ha dificultado la provisión de servicios básicos. Para el año 2000 la población indígena se estimó en un millón 120 mil 312, el 32.6% del total estatal. Asimismo el 37% de la población mayor de 5 años hablaba algún dialecto indígena y de este grupo el 20% no hablaba español. Lo anterior resalta la necesidad de tener en cuenta las características de estos grupos para integrarlos a la dinámica de desarrollo estatal.

En cuanto a la evolución de la población oaxaqueña, en la entidad la tasa de crecimiento promedio anual para el periodo 1995-2000 fue de 1.26%, debajo del promedio nacional (Cuadro 8). Las regiones que han tenido un crecimiento poblacional más dinámico para ese mismo periodo son: la Costa, la Cañada y los Valles Centrales, debido a la expansión de los centros urbanos y puntos turísticos. Las tasas menores se registran en el Istmo, la Mixteca y la Sierra Norte, estas dos últimas regiones con serios problemas de pobreza y desempleo, donde inclusive algunos distritos presentan tasas negativas de crecimiento.

La distribución de la población en el estado no es del todo homogénea. Los Valles Centrales concentran el mayor porcentaje de habitantes 25.5%, seguidos del Istmo con 15.8% y la Costa con 13.9%. Los menores porcentajes se presentan en la Sierra Norte con 5%, la Cañada con 5.9% y la Sierra Sur con el 8.7%. También es notable el hecho de que la participación de algunas zonas haya disminuido considerablemente en los últimos años, como ocurre con la Sierra Norte y la Mixteca, debido principalmente a la emigración hacia las grandes ciudades, lo que también explicaría la tendencia creciente de zonas como los Valles Centrales.

Cuadro 8
**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA
 POR REGIÓN, 1990-2000**

Región	Población						Tasa de crecimiento promedio anual 1995-2000
	1990		1995		2000		
	Total	%	Total	%	Total	%	
CAÑADA	186,371	6.2	183,351	5.7	201,937	5.9	1.94
COSTA	386,352	12.8	432,505	13.4	479,529	13.9	2.08
ISTMO	485,732	16.1	534,059	16.5	542,919	15.8	0.32
MIXTECA	418,194	13.8	416,150	12.9	430,713	12.5	0.69
PAPALOAPAN	379,326	12.6	411,769	12.7	434,278	12.6	1.07
SIERRA NORTE	166,796	5.5	163,294	5.1	170,861	5.0	0.91
SIERRA SUR	277,847	9.2	282,900	8.7	300,396	8.7	1.20
VALLES CENTRALES	718,942	23.8	804,867	25.0	878,132	25.5	1.75
OAXACA	3,019,560	100	3,228,895	100	3,438,765	100	1.28

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca. Varios años.

Para comprender más la dinámica poblacional de Oaxaca es necesario revisar algunos indicadores demográficos específicos (Cuadro 9). En ellos es posible observar la transición demográfica tardía de la entidad; por una parte las tasas de natalidad y fecundidad son altas (20.8 y 2.5 en 2003 respectivamente) comparadas con el promedio nacional, de 19.3 y 2.2. Y por otra, es posible inferir las precarias condiciones de vida de un componente importante de población, reflejadas tanto en la elevada tasa de mortalidad general (5.20), como en la tasa de mortalidad infantil (26.6), las cuales se ubican entre las más altas de todo el país. Aunado a lo anterior la esperanza de vida en el estado, de 73.5 años en 2003, permanece rezagada respecto al nivel prevaleciente en la república, de 74.9 años. Esta situación se generaliza para la esperanza de vida en mujeres como en varones.

Si bien las diferentes tasas han descendido recientemente, y se ha incrementado la esperanza de vida, debido en parte a la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, enfocados preferentemente en la atención de la población infantil así como de las madres de familia, los indicadores permanecen altos con respecto a lo que ocurre en el resto de la república mexicana.

Por lo que toca a la estructura de la población, ésta es predominantemente joven pues la población menor de 15 años comprende el 37.7% de la población total, mientras que la población cuyas edades oscilan entre 15 y 29 años asciende a 893 mil habitantes, 26% del total; mostrando la importancia de esos grupos como demandantes de servicios de educación y salud así como de fuentes de empleo. Los habitantes cuyas edades van de 30 a 60 años suman el 27.2% del total estatal, y los mayores de 60 años el 8.4%.

Esta estructura se refleja asimismo en el índice de dependencia, el cual muestra la proporción de habitantes en edades dependientes (es decir la correspondiente a los grupos de 0 a 14 años y de más de 65) respecto a las personas en edad productiva (de 15 a 64 años), ya que ha descendido de 80.8% en 1995 a 78.3% en el año 2000. Ello significa que el porcentaje de población en edades dependientes se ha reducido con respecto a la población en edad de trabajar, debido al crecimiento de este último grupo. Sin embargo, el índice de dependencia para Oaxaca aún resulta elevado si se compara con el 64.3% que se presenta en el ámbito nacional, lo cual se explica por la magnitud de la población infantil y de adultos mayores de 65 años.

Cuadro 9
INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS, 1995 Y 2003

Indicador	Oaxaca		Estados Unidos Mexicanos
	1995	2003	2003
Tasa bruta de natalidad ^{a/}	27.3	20.8	19.3
Tasa global de fecundidad ^{b/}	3.5	2.5	2.2
Tasa bruta de mortalidad ^{c/}	5.8	5.2	4.50
Tasa de mortalidad infantil ^{d/}	38.5	26.6	16.6
Esperanza de vida (General)	70.9	73.5	74.9
Hombres	68.0	70.8	72.4
Mujeres	73.7	76.1	77.4
Índice de dependencia (%) ^{e/}	80.8	78.3*	64.3*

* Cifras del año 2000.

a/ Número de nacidos vivos por mil habitantes.

b/ Número promedio de hijos que habría tenido una mujer durante su vida, si sus años de reproducción transcurrieran conforme a las tasas específicas de fecundidad calculadas para el año de referencia.

c/ Número de defunciones por mil habitantes.

d/ Número de defunciones ocurridas entre los niños menores de un año por mil nacidos vivos.

e/ Muestra la proporción de personas en edades dependientes respecto a las personas en edades "económicamente productivas".

Fuente: CONAPO. *Proyecciones de la Población de México, 1995-2020*. México, 1999.

Con los datos presentados se puede concluir que la población oaxaqueña presenta características de regiones atrasadas, con altas tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad. Y aunque esto podría favorecer un rápido crecimiento poblacional, la realidad es que la evolución demográfica ha sido lenta. Quizá el factor con mayor peso en lo anterior ha sido la constante emigración, ya que según cifras del INEGI, Oaxaca es una de las entidades con mayor expulsión de población. Muestra de ello es que para 2000 el estado registra un saldo migratorio negativo, teniendo el 24.7% de su población nativa radicando en otro estado de la república.

3.3.2 FUERZA DE TRABAJO

Para el año 2000 el estado de Oaxaca contaba con 2 millones 383 mil 233 habitantes en edad productiva, esto es que contaban con 12 años y más. De ellos, el 45.2% corresponde a la Población Económicamente Activa (PEA), en total 1 millón 076 mil 829 habitantes (Cuadro 10). Según se aprecia el 99% de la PEA estatal se encontraba ocupada; aquí conviene aclarar que los niveles de desempleo en las distintas regiones deben ser superiores a lo que refleja este último indicador, debido a que el INEGI considera como población ocupada aquella que en la semana de referencia trabajó al menos una hora o un día a cambio de un pago monetario o en especie, o que lo hicieron sin pago alguno. Esto denota que la población ocupada no equivale a población con empleo fijo y remunerado.

En lo que toca a la Población Económicamente Inactiva (PEI), ésta representa el 54.5% de la población de 12 años y más, precisada en 1 millón 297 mil 849 habitantes. De ella la mayor parte se dedica a quehaceres del hogar y al estudio. En general el porcentaje de PEA es bajo, comparado con otras entidades en las que su nivel supera el 50%. Esto puede justificarse por la emigración de población joven en busca de mejores condiciones de trabajo, dejando en sus lugares de origen amas de casa, niños y adultos mayores; siendo ejemplo de ello las regiones más atrasadas como la Mixteca y la Sierra Sur, donde la proporción de PEA registra los niveles más bajos. Además, es posible que el incremento de la asistencia escolar en los niveles medio y medio superior influya en el aumento de la inactividad productiva.

Cuadro 10
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR REGIÓN, 2000

Región	Población de 12 años y más	PEA				PEI ^{a/}	
		Ocupada	Desocupada	Total	%	Total	%
CAÑADA	135,101	61,420	329	61,749	45.7	72,900	54.0
COSTA	313,106	136,399	977	137,376	43.9	174,229	55.6
ISTMO	391,117	174,273	2,571	176,844	45.2	213,134	54.5
MIXTECA	292,703	117,442	778	118,220	40.4	173,330	59.2
PAPALOAPAN	297,325	132,921	1,186	134,107	45.1	162,157	54.5
SIERRA NORTE	115,062	55,033	290	55,323	48.1	59,275	51.5
SIERRA SUR	194,451	80,512	668	81,180	41.7	112,418	57.8
VALLES CENTRALES	644,368	308,558	3,472	312,030	48.4	330,406	51.3
OAXACA	2,383,233	1,066,558	10,271	1,076,829	45.2	1,297,849	54.5

a/ Población Económicamente Inactiva

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, Edición 2003. Tomo II, México, 2003.

En el ámbito regional, las zonas urbanas y turísticas son las que concentran la mayor parte de la PEA estatal, como el Istmo, Costa, Papaloapan y Valles Centrales, aglomerando esta última casi el 30% del total de la PEA. Asimismo son las regiones que presentan los mayores porcentajes de población económicamente activa, con excepción de la Costa, donde la proporción de PEA es menor al promedio estatal. Por el contrario, como ya se mencionaba las regiones de menor desarrollo poseen los más altos porcentajes de población económicamente inactiva; la excepción a ello se encuentra en la Sierra Norte, donde el nivel de PEA es alto. Sin embargo este hecho se debe posiblemente a la necesidad de adolescentes y mujeres de incorporarse al trabajo para el sostenimiento del hogar, dada la acentuada pobreza de esta región.

Ahora si se analiza la población ocupada por sector de actividad (Cuadro 11), destaca la importancia de las actividades primarias como fuente de empleo para los habitantes de Oaxaca. Tan solo en el año 2000 el 41.1% de la fuerza de trabajo se ocupó en dicho sector, siendo la segunda entidad del país sólo después de Chiapas, en tener la mayor proporción de su PEA laborando en actividades primarias. Esto habla del fuerte atraso económico del estado, ya que el sector servicios abarcó al 37.5% de la población ocupada y el sector secundario sólo al 19.4%, mientras que en las zonas más desarrolladas los servicios son los que concentran los mayores porcentajes de la PEA. Esto último se observa en las regiones Valles Centrales e Istmo, que tienen una mayor diversificación económica y un relativo desarrollo industrial.

La situación contraria se manifiesta en las regiones de mayor pobreza como la Sierra Norte, Sierra Sur y Cañada, donde los porcentajes de ocupación en el sector primario sobrepasan el 65%. Estos elevados porcentajes tienen su origen en la falta de desarrollo económico, donde la actividad agropecuaria tiene como finalidad principal la subsistencia.

Cuadro 11
POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 2000
(Porcentaje)

Región	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario	No especificado
CAÑADA	73.6	8.8	16.4	1.2
COSTA	50.8	15.5	31.8	1.9
ISTMO	31.1	23.9	43.0	2.0
MIXTECA	44.9	22.0	30.6	2.5
PAPALOAPAN	49.5	15.0	34.1	1.4
SIERRA NORTE	74.6	9.9	14.0	1.5
SIERRA SUR	65.6	15.7	16.5	2.2
VALLES CENTRALES	18.6	24.1	54.9	2.4
OAXACA	41.1	19.4	37.5	2.0

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, Edición 2003. Tomo II, México, 2003.

3.3.3 INDICADORES ECONÓMICOS

El estado de Oaxaca mantiene rezagos importantes en el ámbito económico, debido esencialmente a que su estructura productiva presenta problemas de articulación interna y escasa diversificación, aunado a la notable dispersión de la población; lo anterior opera como una limitante al crecimiento por la falta de centros urbanos que actúen como polos de desarrollo al interior de la entidad, los cuales favorecerían los flujos de intercambio entre las regiones de la entidad.

3.3.3.1 ESTRUCTURA ECONÓMICA

Agricultura

Las actividades agrícolas son de esencial importancia para la economía del estado de Oaxaca dado el volumen de población económicamente activa que absorbe. Si bien solamente el 14.16% de la superficie estatal está dedicada a la agricultura, los volúmenes obtenidos en ciertos productos básicos hacen destacar a Oaxaca en el ámbito nacional.

En general existe poca diversificación, prevaleciendo los cultivos básicos, pues de un millón 179 mil 831 hectáreas sembradas en el año agrícola 2003, prácticamente la mitad corresponde a maíz; entre otros productos destacan el frijol, sorgo y el trigo (Cuadro 12). Entre los cultivos destinados a la industrialización sobresalen el café y la caña de azúcar; los frutales también son ampliamente practicados: limón, mango, piña, melón y sandía. Otros cultivos de importancia en la entidad son el cacahuate, ajonjolí, chile verde y tomate. Existen asimismo cultivos perennes como los pastos y la alfalfa, fundamentales en aquellas zonas donde se cría ganado.

Aunque la agricultura se practica en todo el estado, no todas las regiones muestran las mismas condiciones de desarrollo. En la mayoría existe una baja productividad, pues cerca del 85% de la superficie cultivable en la entidad es de temporal; lo anterior se agrava por la deficiente tecnificación de los cultivos, poco uso de fertilizantes y la falta de variedades mejoradas para la diversidad de suelos y condiciones climáticas existentes. Estas condiciones se generalizan en las regiones más atrasadas como la Mixteca, Sierra Norte y Sur así como en la Cañada donde más del 40% de los productores destinan sus cosechas al autoconsumo. En dichas regiones la producción de autoconsumo abarca a campesinos que por la reducida superficie de sus parcelas, por la inestabilidad de las lluvias y por la baja calidad de sus terrenos mantienen una situación precaria: siembran básicamente maíz para no quedarse sin alimento, combinando el cultivo del grano con otras actividades y sólo lo abandonan cuando se presenta una oportunidad de trabajo remunerado.

Cuadro 12
**SUPERFICIE SEMBRADA, VOLUMEN Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN
 AGRÍCOLA POR TIPO Y PRINCIPALES CULTIVOS**
 Año agrícola 2003

Tipo de cultivo	Superficie sembrada (Hectáreas)	Volumen (Toneladas)	Valor (Miles de pesos)
Cultivos cíclicos^{a/}	687,069	NA	2,631,075
Maíz grano	585,504	712,534	1,642,268
Frijol	42,318	22,881	224,916
Sorgo	15,139	41,061	52,635
Trigo	12,756	8,894	18,854
Cacahuate	7,152	10,273	51,747
Ajonjolí	6,357	4,196	30,804
Chile verde	2,760	22,446	171,452
Melón	1,700	17,886	59,076
Sandía	1,349	22,418	45,236
Jitomate	1,116	18,443	104,677
Cultivos perennes^{b/}	492,762	NA	6,732,743
Café	188,286	228,599	366,328
Caña de azúcar	55,132	3,227,812	1,065,952
Mango	17,935	124,967	312,582
Limón agrio	17,267	179,647	399,949
Maguey mezcalero	13,210	300,100	944,940
Alfalfa	5,747	425,804	510,628
Piña	3,116	105,800	260,000
Total	1,179,831	NA	9,363,818

a/ Son cultivos que se siembran y cosechan en los dos ciclos del año agrícola. Requieren de una nueva siembra para la obtención de otra cosecha.

b/ Se refiere a frutales y plantaciones con vida económicamente útil de 2 a 30 años.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca. Delegación en el Estado de Oaxaca.

Por el contrario, en regiones como el Istmo, Costa y Valles Centrales, donde se concentran los pocos cultivos de riego, la agricultura es más tecnificada y las condiciones del terreno permiten la obtención de mejores rendimientos en una variedad de productos como café, caña de azúcar, hule, piña, mango y limón; siendo en los que Oaxaca destaca a nivel nacional por su alta producción.

No obstante lo ya mencionado, las potencialidades de desarrollo para el sector agrícola son amplias dado que existen muchas áreas susceptibles de ser utilizadas para el cultivo, sobre todo en las regiones que poseen las condiciones físicas y climáticas más adecuadas para ello. La diversificación de cultivos puede ser otro factor esencial en el desarrollo del campo, fomentando la siembra de productos de mayor valor y con alto potencial de industrialización como los frutales.

Ganadería

Las actividades pecuarias son de poca importancia para la economía de la entidad, ya que solo en algunas partes del territorio oaxaqueño existen las condiciones adecuadas para la ganadería intensiva, pues predominan los sistemas de libre pastoreo. Sin embargo la variedad climática y las condiciones naturales pueden ser un factor para incrementar la explotación ganadera, a través de la diversificación las especies y mejorando la infraestructura pecuaria.

Hasta 2003, la existencia ganadera estaba conformada por 1,695,583 cabezas de bovinos; 838,059 de porcinos; 531,404 de ovinos; 1,132,341 de caprinos, así como 6,834,890 de aves y 68,638 colmenas⁴⁶. Pero la especie predominante es el ganado bovino, que absorbe más del 70% del valor de la producción pecuaria; siendo las regiones Costa, Istmo y Papaloapan las que tienen el mayor número de cabezas. El ganado caprino se ha adaptado con éxito en las zonas áridas y semiáridas del estado, especialmente en la Mixteca, logrando que Oaxaca ocupe uno de los primeros lugares por sus existencias a nivel nacional.

La ganadería de solar o de traspatio es una actividad muy difundida en la entidad, y se practica generalmente para el aprovechamiento de porcinos y aves. Estas especies se destinan sobre todo al autoconsumo y en algunos casos a la venta, por lo que representan una fuente adicional de ingresos a las familias. En general la ganadería presenta diferencias importantes al interior del estado, pues en las regiones Papaloapan, Costa e Istmo se logra una mayor productividad y donde los excedentes se comercializan con los estados vecinos, mientras que en las regiones más montañosas la producción se orienta al autoconsumo.

Pesca

Los recursos pesqueros del estado son vastos, al poseer 568 kilómetros de litorales en el Océano Pacífico, numerosos ríos y lagunas, además de sus tres grandes presas: "Miguel Alemán", "Benito Juárez" y la presa "Miguel de la Madrid".

Las principales especies que se capturan son: jurel, camarón de estero y altamar, barrilete, atún, cazón, guauchinango, jaiba, pargo, lisa, corvina, entre otros⁴⁷. En aguas continentales se pesca preferentemente tilapia y mojarra. Por lo que toca a la pesca de litoral ésta tiene mayor peso en Salina Cruz, Puerto Ángel y Puerto Escondido.

De la actividad pesquera dependen 23 mil 618 familias y se cuenta con 370 organizaciones, agrupadas principalmente en cooperativas (77.9%), empresas particulares (17.6%), uniones ejidales (2.3%) y uniones de pescadores (1.7%).

⁴⁶ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación estatal.

⁴⁷ *Ibid.*

Silvicultura

Dada su situación geográfica Oaxaca cuenta en su territorio con una importante cantidad de bosques y selvas. De hecho el 76% de la superficie estatal está compuesto de bosques y selvas, aunque solo el 40% esta dedicado a las actividades forestales.

Las especies más explotadas son el pino y el encino provenientes de los bosques templados y fríos de las sierras, así como las maderas preciosas como el cedro y la caoba de las zonas selváticas. Para el año 2003 la producción forestal maderable total de la entidad fue de 465,395 metros cúbicos en rollo⁴⁸, de los cuales la mayor parte corresponde a madera de pino (97%) y encino (1.4%). La producción forestal no maderable está representada por diversas especies de palmas y arbustos como el orégano.

Destacan por su volumen de producción las regiones Sierra Sur, Sierra Norte y Valles Centrales que en conjunto dan cuenta del 80% de la producción forestal maderable del estado. Existen además zonas arboladas con un alto potencial que no han sido explotadas en regiones como Papaloapan, Costa e Istmo y que bajo el debido control forestal, pueden impulsar el crecimiento de las economías locales.

Industria

El sector industrial del estado agrupa principalmente a la industria mediana de transformación, localizada preferentemente en núcleos urbanos específicos de las regiones Valles Centrales, Papaloapan e Istmo. Destaca la industria manufacturera, que en 1998 congregaba a 18 mil 553 unidades económicas con un personal de 51 mil 900 trabajadores⁴⁹. Las ramas de mayor importancia para la economía de Oaxaca son las de productos alimenticios, bebidas y tabaco, petroquímica y derivados del petróleo, fabricación de prendas de vestir y textiles así como la de productos de minerales no metálicos.

Para 1998 se registran en la entidad 5 parques industriales en los cuales operaban 38 unidades económicas, de las cuales 14 corresponden a la industria manufacturera con un personal ocupado de 860 personas⁵⁰. En este rubro sobresale el municipio de Salina Cruz donde se ubican el parque industrial FONDEPORT y una zona industrial pesquera, ya que en 1998 aportó más del 60% del valor agregado bruto de la industria manufacturera en el estado.

⁴⁸ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Delegación estatal.

⁴⁹ INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, Edición 2003*. Tomo II, México, 2003, p. 925.

⁵⁰ INEGI. *Censos Económicos 1999. Enumeración Integral. Parques, ciudades y corredores industriales de México*. México, 1999, pp. 117-119.

Este notable desempeño de Salina Cruz en el contexto económico estatal se debe básicamente a su estratégica ubicación geográfica, la cual permite el flujo interoceánico de productos hacia los mercados más importantes del Pacífico, además de contar con una de las mayores instalaciones de PEMEX, la refinería "Ing. Antonio Dovalí" que ha constituido el principal motor del sector industrial.

En el norte se encuentra el parque industrial Tuxtepec, en el municipio del mismo nombre, donde operan 9 empresas procesadoras de hule, una empresa de productos químicos y dos procesadoras de arroz y café.

En los Valles Centrales se localizan el parque industrial Santo Domingo Barrio Alto y el parque industrial Oaxaca 2000, cercanos a la ciudad capital. En el primero operan 6 empresas pertenecientes a las ramas de bebidas y procesamiento de madera; mientras que en el segundo se han establecido varias maquiladoras y empresas dedicadas a la industrialización de la madera, haciendo de este parque uno de los más grandes del estado por su excelente infraestructura. Además en la ciudad de Oaxaca se encuentran pequeños establecimientos de manufactura vinculados con las demandas de los grupos urbanos.

Por otro lado, la industria de la construcción es muy importante para el desarrollo social y económico del estado, en la medida que crea la infraestructura material para ello. Hasta 2003 existían 375 empresas constructoras en la entidad: la mayoría de ellas microempresas (365), 4 pequeñas, 3 medianas y 3 grandes, clasificadas de acuerdo al valor de la producción anual⁵¹. Este sector ha mostrado un importante crecimiento en años recientes, inducido por la inversión pública en obras de infraestructura y urbanización, generando una considerable fuente de empleo para la mano de obra proveniente del medio rural que abunda tanto en el estado.

La industria de Oaxaca mantiene un fuerte rezago respecto a otros estados del centro y norte del país, y a pesar de los esfuerzos que se han hecho para atraer inversión, el sector secundario no ha incrementado su peso en el producto de la entidad, ni se ha afianzado en términos de ocupación laboral.

⁵¹ INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, Edición 2003*. Tomo II, México, 2003, p. 941.

Comercio

El sector comercial, y de modo general los servicios, constituyen un punto estratégico de la economía estatal dados los grandes volúmenes de mano de obra que absorben y su articulación con las actividades industriales y agrícolas.

Para 1998 se ubican en Oaxaca 52 mil 958 unidades económicas dedicadas al comercio con un personal ocupado de 93 mil 273 personas⁵². De ellas casi el 70% se dedica al comercio al por menor, destacando la venta de alimentos y bebidas. En el comercio al por mayor predomina la venta de materias primas agropecuarias, para la industria y materiales de desecho. A diciembre del 2003 existían en el estado mil 910 tiendas de abasto popular (Diconsa), 70 tianguis, 167 mercados públicos y 42 centros receptores de productos básicos.

Esta actividad muestra una gran dualidad, pues en las áreas urbanas se hallan grandes y medianos comercios sucediendo lo contrario en las zonas rurales, donde los pequeños comercios se encuentran dispersos y funcionan bajo esquemas tradicionales.

Turismo

El turismo es una actividad con un enorme potencial de desarrollo en el estado, pues cuenta con una amplia gama de atractivos, que van desde magníficas playas hasta zonas arqueológicas, monumentos coloniales y sus fiestas y tradiciones.

La entidad contaba hasta 2003 con 795 establecimientos de hospedaje, incluyendo 15 hoteles de categoría cinco estrellas⁵³. La mayoría se concentran en la región de la Costa (345) en municipios como Santa María Huatulco, San Pedro Pochutla y San Pedro Mixtepec, pues en este último se localiza Puerto Escondido; siendo el principal atractivo las playas del Pacífico. En los Valles Centrales se localizan 264 establecimientos de hospedaje, donde la ciudad de Oaxaca es el principal centro turístico al contar con edificios coloniales, fiestas tradicionales, artesanías y por su cercanía con las zonas arqueológicas de Monte Albán y Mitla.

Existen en el resto del estado otros sitios turísticos poco conocidos y con un alto potencial en regiones como la Mixteca y el Papaloapan como zonas arqueológicas, monumentos coloniales y atractivos naturales pero que no han sido debidamente explotados a causa de las deficientes vías de comunicación y la falta de una cultura del turismo.

⁵² *Ibid.*, p. 995.

⁵³ Secretaría de Desarrollo Turístico del Gobierno del Estado de Oaxaca. Sistema de información turística estatal.

Comunicaciones y transportes

Una condición necesaria para conseguir el crecimiento de la economía estatal es contar con buena red de vías de comunicación para articular los diferentes sectores productivos y vincularlos con la dinámica nacional y del sector externo. Sin embargo, en la actualidad el estado presenta grandes deficiencias en este ámbito y la red de comunicaciones resulta insuficiente para integrar los centros de producción con los mercados más importantes, agudizándose el problema en las áreas rurales.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes⁵⁴, la longitud de la red carretera de Oaxaca en el año 2003 era de 23 mil 464 kilómetros, integrada por 4 mil 485 Km pavimentados (19.1%), 15 mil 730 Km revestidos (67.0%) y 3 mil 248 Km de terracería (13.9%). Las carreteras más importantes son: la Panamericana, la Puerto Escondido-Teotitlán de Flores Magón, Pinotepa Nacional-Tehuacán, Puerto Ángel-Tuxtepec y la autopista de cuota Cuacnopalan-Oaxaca, que comunica a la Ciudad de México con la capital del estado.

Por otro lado la red ferroviaria del estado se componía de 693 kilómetros, siendo los principales recorridos las rutas México-Puebla-Oaxaca; el ferrocarril transístmico que cubre la ruta Salina Cruz-Coatzacoalcos; el Centroamericano que cubre la ruta Tierra Blanca-Medias Aguas; y finalmente el Panamericano que abarca la ruta Veracruz-Ciudad Hidalgo.

Para la comunicación área se cuenta con seis aeropuertos importantes además de 25 aeródromos⁵⁵ en zonas rurales alejadas. Dos aeropuertos son de categoría internacional: el de la ciudad de Oaxaca y el de Bahías de Huatulco. En Puerto Escondido se encuentra otro para vuelos nacionales, mientras que en Ciudad Ixttepec funciona un aeropuerto militar. Por último hay dos aeropuertos de servicio local, uno en este último punto y otro en Salina Cruz.

En cuanto a comunicaciones Oaxaca contaba hasta 2003 con mil 598 oficinas de correos, 113 oficinas telegráficas y 48 estaciones radiodifusoras, 32 de ellas comerciales y 16 culturales. La red telefónica estaba formada por 201 mil 854 líneas telefónicas, siendo 150 mil 815 residenciales y 51 mil 039 no residenciales. Existen asimismo 2 mil 458 líneas rurales que atienden a mil 465 localidades en las áreas más alejadas. Se estima que existen alrededor de 5.8 líneas telefónicas por cada 100 habitantes, cifra que evidencia el rezago en materia de comunicaciones que prevalece en el estado.

⁵⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes Oaxaca. Unidad de programación y evaluación.

⁵⁵ Son aquellos que cuentan con pista de terracería con capacidad para avionetas únicamente.

3.3.3.2 PRODUCTO INTERNO BRUTO

En cuanto a su nivel de producción, el estado de Oaxaca obtuvo un Producto Interno Bruto de 21 mil 811 millones de pesos en 2002, expresado en pesos de 1993 (Cuadro 13). Esto representa el 1.47% del PIB total de México para dicho año. Esta aportación al producto nacional resulta de nivel intermedio comparada con el resto de las entidades del país, pero se mantiene alejada de los niveles de participación de los estados con mayor diversificación económica.

Por otra parte el PIB per cápita en Oaxaca fue de 5 mil 989 pesos en el año 2002, el más bajo de las 32 entidades federativas del país, y menos de la mitad del registrado para la República Mexicana, de 14 mil 395 pesos⁵⁶.

Cuadro 13
PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL ESTADO DE OAXACA POR GRAN DIVISIÓN
DE ACTIVIDAD, 1995-2002
(Millones de pesos de 1993)

Gran división	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agropecuaria, silvicultura y pesca	2,978.98	3,008.33	2,884.59	3,126.39	3,201.14	3,462.68	3,556.57	3,267.79
Minería	79.56	81.04	129.23	152.59	209.21	316.71	221.42	181.67
Industria manufacturera	2,508.38	2,677.54	2,547.35	2,814.35	2,843.14	2,894.09	2,907.23	2,850.80
Construcción	603.65	690.62	801.75	628.35	709.47	778.89	767.29	883.89
Electricidad, gas y agua	221.44	230.50	227.6	237.26	255.56	266.71	283.19	296.57
Comercio, restaurantes y hoteles	3,217.68	3,096.70	3,113.62	3,475.61	3,538.56	3,771.95	3,790.42	3,583.79
Transporte, almacenaje y comunicaciones	1,527.87	1,585.82	1,595.42	1,624.22	1,754.90	1,855.17	2,008.89	1,994.92
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	3,751.90	3,815.30	3,863.74	3,956.95	4,010.29	4,210.60	4,330.40	4,425.38
Servicios comunales, sociales y personales	4,226.04	4,286.93	4,396.58	4,352.24	4,431.65	4,425.31	4,404.67	4,453.86
Servicios bancarios imputados ^{a/}	-115.35	-96.25	-94.141	-124.30	-103.35	-118.94	-121.19	-126.78
Total	19,000.16	19,374.54	19,466.75	20,243.65	20,850.57	21,863.17	22,148.89	21,811.93

a/ El monto de los servicios bancarios imputados se trata como una venta de una actividad ficticia, cuyo valor de producción resulta nulo, puesto que su consumo intermedio estaría integrado por el monto de dicha venta y un valor agregado negativo equivalente.

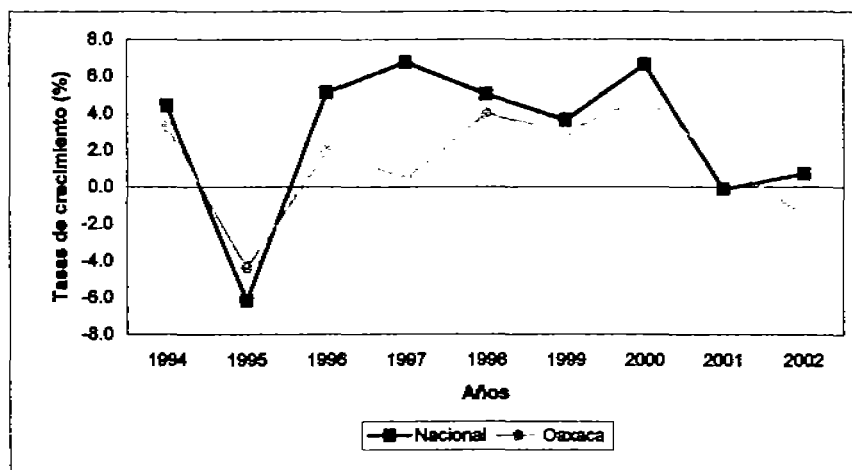
Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*. México, 2002.

⁵⁶ Presidencia de la República. *Tercer Informe de Gobierno (Vicente Fox)*. Anexo Estadístico. México, 2003, p. 193.

Al analizar la evolución del PIB de Oaxaca en el periodo 1994-2002, es posible observar que ha tenido un crecimiento errático, siguiendo una tendencia similar a la del PIB nacional (Gráfica 3). Sin embargo, las tasas de crecimiento de Oaxaca se muestran inferiores respecto al nivel logrado por la economía mexicana en conjunto; reflejo del poco dinamismo de los sectores industrial y de servicios y a su falta de vinculación con el sector externo de la economía. De este modo en 1995 existe una caída considerable en el producto estatal como consecuencia de la crisis financiera que vivió el país en dicho año, teniendo lugar una recuperación para los periodos posteriores pero manteniendo un crecimiento irregular y poco consolidado.

En 2000 el PIB de Oaxaca alcanzó su mayor crecimiento, no obstante que para el año siguiente hay una baja importante derivada de la recesión en la actividad económica nacional, hecho ligado directamente al desplome de la economía de los Estados Unidos. Para 2001 el estado consiguió mantener un crecimiento positivo, a diferencia de lo ocurrido a nivel país, debido a la poca conexión entre la producción de la entidad y la demanda externa así como al dinamismo del sector primario, de suma importancia para la economía de Oaxaca. Sin embargo, en 2002 la situación se revierte y es Oaxaca el que presenta crecimiento negativo, derivado de la contracción del consumo interno en el país.

Gráfica 3
EVOLUCIÓN DEL PIB DE OAXACA Y DE MÉXICO, 1994-2002
 (Tasas de crecimiento real anual)

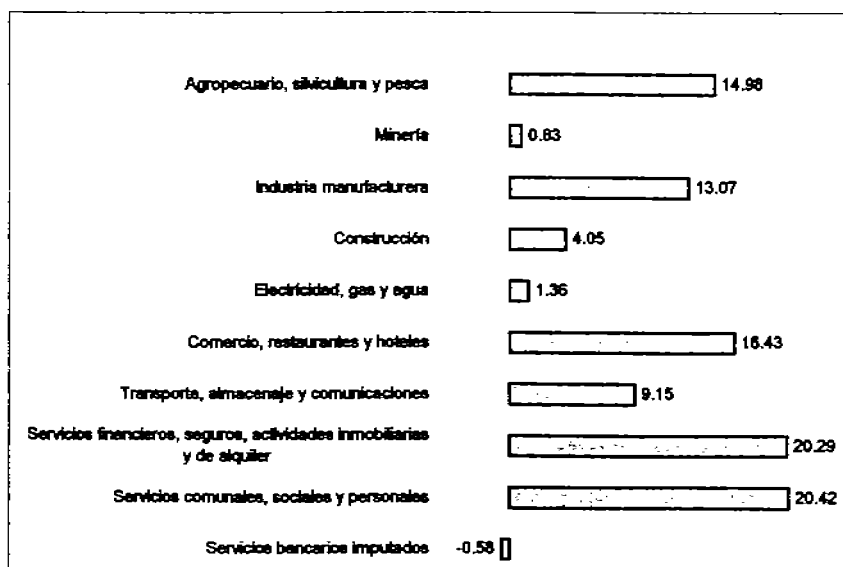


Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. México, 2002.

Respecto a lo anterior cabe destacar la participación del sector primario dentro del PIB estatal, pues aportó cerca del 15% en 2002; esto resalta la importancia de las actividades agropecuarias para la economía de la entidad y como fuente de ocupación de la fuerza de trabajo, particularmente la agricultura que contribuyó casi con el 60% del PIB primario. Al considerar la aportación de cada gran división de actividad al PIB de Oaxaca (Gráfica 4), sobresalen las divisiones de Servicios comunales, sociales y personales (20.42%), Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler (20.29%) y Comercio, restaurantes y hoteles (16.43%). De esta manera el sector servicios contribuye con más de tres quintas partes del valor agregado estatal; no obstante su peso, el sector terciario no ocupa los mayores porcentajes de la PEA en el estado, como ocurre a nivel país a causa del atraso y dispersión del comercio y servicios rurales.

Por lo que corresponde al sector secundario, éste aportó en 2002 cerca del 20% del PIB de la entidad. Dentro del mismo sobresale la industria manufacturera, con una participación de 13.07%, menor a lo observado a nivel nacional (21.85%), confirmando con ello el rezago industrial del estado y su mínima importancia como fuente de ocupación de la PEA.

Gráfica 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE OAXACA POR GRAN DIVISIÓN DE
ACTIVIDAD, 2002
(Porcentajes)



Fuente: Cuadro 13.

Al comparar la participación del estado de Oaxaca en el PIB global del país, se aprecia una constante disminución, pues en 1995 era de 1.68%, pasando a 1.47% siete años después. La causa de esta rezago se encuentra en la falta de dinamismo de la economía estatal, la lenta evolución y crecimiento de la industria y los servicios, así como en el despegue económico de otras entidades del centro y norte de México que han aumentado su aportación al producto nacional desplazando con ello a las que han mantenido un mayor atraso relativo.

Esta disminución en la participación de la entidad también se percibe en todas las grandes divisiones de actividad (Cuadro 14), donde la aportación fluctúa entre el 1 y 2 por ciento. La excepción a ello se encuentra en las divisiones Construcción y Electricidad, gas y agua, lo cual revela un modesto crecimiento del sector industrial en años recientes. Es necesario mencionar que en la división Agropecuario, silvicultura y pesca es donde el estado tiene la mayor contribución al PIB nacional, cercana al 4%, pero que ha disminuido recientemente. Cabe resaltar que las actividades primarias siguen funcionando como el principal motor de la economía oaxaqueña, brindando el principal sustento para una parte considerable de la población.

Cuadro 14
**PARTICIPACIÓN DEL PIB DE OAXACA RESPECTO AL TOTAL NACIONAL
 POR GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD, 1995 Y 2002**
 (Porcentaje)

Gran división	Participación	
	1995	2002
Agropecuario, silvicultura y pesca	4.02	3.85
Minería	0.49	0.93
Industria manufacturera	1.15	0.94
Construcción	1.31	1.47
Electricidad, gas y agua	1.13	1.18
Comercio, restaurantes y hoteles	1.42	1.13
Transporte, almacenaje y comunicaciones	1.38	1.14
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	1.95	1.77
Servicios comunales, sociales y personales	1.62	1.51
Servicios bancarios imputados	0.35	0.26
Total estatal	1.68	1.47

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. México, 2002.

3.3.4 INDICADORES SOCIALES

3.3.4.1 EDUCACIÓN

La educación constituye un elemento fundamental en el proceso de desarrollo económico a través de la formación de capital humano. De acuerdo con cifras del Censo de Población y Vivienda 2000⁵⁷ en el estado de Oaxaca el 78.4% de la población de 15 años y más sabe leer y escribir, mientras que la población analfabeta se ubica en 21.5%. De este último grupo el 66% corresponde a mujeres y el 34% restante a varones. Para la población de 6 a 14 años se tiene que el 87.3% sabe leer y escribir, y su tasa de asistencia escolar es de 89.3%.

Al revisar las tasas de analfabetismo en personas mayores de 15 años por zonas, las más elevadas se hallan en las regiones Cañada, con 38.7%, Sierra Norte y Sierra Sur, ambas con 27.5%; y las menores en los Valles Centrales (12.1%) y la Costa (10.4%). De esta manera Oaxaca se encuentra entre las entidades con las más altas tasas de analfabetismo. En años recientes este problema ha mostrado un decremento, pues en 1990 el analfabetismo era de 27.5% y en 1995 de 23.1%.

Dentro de la población de Oaxaca con aptitud para leer y escribir, el grado de escolaridad es sumamente bajo. Según cifras del último censo, en la población de 15 años y más el grado promedio de escolaridad era de 5.62 años, considerablemente menor al registrado en el ámbito nacional (7.45 años); al ser inferior a 6 años significa que los pobladores de Oaxaca, en promedio, no alcanzan el nivel escolar de primaria completa. Asimismo, para ese mismo grupo poblacional solamente el 15.9% cuenta con instrucción media superior y superior, cuando a nivel país el porcentaje es de 27.6%.

Existen además diferencias en el nivel de instrucción por tamaño de la localidad, pues a mayor tamaño del centro de población el nivel de escolaridad es más alto. Así, en localidades de menos de 2,500 habitantes el 56.9% de la población no tiene instrucción o no tiene primaria completa, y únicamente 5.3% cuenta con instrucción media y superior, mientras que en las localidades mayores a 100,000 habitantes poco menos de la mitad de sus residentes (45.6%) cuentan con instrucción media y superior, y solamente el 16% no tiene instrucción o no tiene primaria completa.

Finalmente, cabe mencionar que la infraestructura educativa del estado de Oaxaca estaba compuesta, hasta el ciclo escolar 2002-2003 por 3 mil 807 planteles de educación preescolar, 5 mil 563 de educación primaria, mil 791 de secundaria, 430 planteles de bachillerato y preparatoria, 27 instituciones de nivel superior, además de 21 escuelas normales de nivel superior.

⁵⁷ INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Oaxaca, Tabulados Básicos*. Tomo I, México, 2001, p. 477.

3.3.4.2 SALUD

Los servicios de salud pública en Oaxaca no han podido cubrir adecuadamente la demanda de los mismos, dada la falta de infraestructura física y la alta dispersión de la población rural, lo que dificulta generalizar el acceso de dichos servicios a todas las localidades del estado.

Ejemplo de ello es que sólo el 22.6% de la población oaxaqueña es derechohabiente a servicios de salud, existiendo notables diferencias entre las regiones del estado. Así, mientras que en las regiones Valles Centrales e Istmo los porcentajes de derechohabiencia llegan casi a 30%, en las más pobres como la Sierra Sur, Cañada y Sierra Norte se registran porcentajes sumamente bajos, de 13.3%, 12.8% y 6.5% respectivamente. De la población cubierta por los servicios de salud el 69% lo es del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el 25% del ISSSTE y 5% corresponde a PEMEX, Defensa o Marina⁵⁸.

Por otro lado, se ubican las instituciones de salud a donde acude la gente en caso de necesitarlo, independientemente de su condición de derechohabiencia, siendo usuaria de lo que se conoce como asistencia social. Tal es el caso de las clínicas del Servicio de Salud de Oaxaca y del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), además de la atención médica que se brinda a los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza. Lo anterior permite extender grandemente la cobertura de los sistemas de salud en el estado, que de acuerdo con el Gobierno del Estado de Oaxaca⁵⁹ atiende a un 95% de la población, aunque poco se sabe acerca de la calidad de los mismos.

Hasta 2003 los servicios de salud pública en la entidad se conformaban por mil 287 unidades médicas, de las cuales mil 251 son unidades de consulta externa, 34 hospitales generales y 2 hospitales de especialidad. En cuanto a recursos humanos cuentan con 3 mil 999 médicos y 4 mil 921 enfermeras. Además en el estado se encuentran 83 establecimientos particulares de salud con servicio de hospitalización y 291 consultorios médicos particulares.

Si bien el aumento en la cobertura y atención médica en las distintas regiones del estado ha mostrado resultados visibles, sobre todo en la disminución de las tasas de mortalidad general e infantil y en el crecimiento de la esperanza de vida, indicadores de los que ya se ha hecho mención en apartados anteriores, aún queda mucho por hacer en materia de salud; ya que los avances no han tenido el impacto suficiente para que Oaxaca deje de ocupar los últimos lugares en esos rubros.

⁵⁸ INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, Edición 2003*. Tomo I, México, 2003, pp. 367-370.

⁵⁹ Gobierno del Estado de Oaxaca. Información publicada en la página de Internet www.oaxaca.gob.mx

3.3.4.3 VIVIENDA

Las condiciones materiales y los servicios básicos con los que cuentan los hogares de una determinada localidad son indicadores importantes del grado de desarrollo y marginación de la misma, asimismo son un factor primordial en el logro de un nivel de vida digno para las familias. Sin embargo las condiciones del grueso de las viviendas en Oaxaca son sumamente precarias, dando muestra del bajo desarrollo de la entidad.

En el estado se registran hasta el año 2000 740 mil 551 viviendas particulares habitadas, el 3.4% del total en el país; con un promedio de 4.63 habitantes por vivienda. Los distritos que concentran el mayor porcentaje de viviendas son los de Centro (14.7%), Tuxtepec (11.4%), Juchitán (10.1%), Tehuantepec (6.8%) y Pochutla (4.6%), que en total agrupan al 47.6% de las viviendas, lo que evidencia una gran dispersión de las mismas.

Considerando los materiales de construcción de las viviendas, casi el 40% posee pisos de tierra, la proporción más alta entre los estados de la república; mientras que el 52.1% tiene materiales sólidos en las paredes, como tabique ladrillo, block, piedra, cantera o cemento, 23.7% tiene paredes de adobe y 12.7% de madera. El 32.8% de las viviendas oaxaqueñas posee techo de materiales sólidos como losa de concreto, tabique, ladrillo o terrado con viguería, un 38.1% con techo de lámina de asbesto y metálica, el 16.5% tiene techo de teja y un 12.1% de otros materiales ligeros y naturales.

En lo que toca a los servicios básicos, sólo el 43.7% de las viviendas oaxaqueñas utiliza el gas como combustible para cocinar, mientras que el 87.3% disfrutan de energía eléctrica y sólo el 45.6% están conectadas a la red de drenaje; en todos los rubros descritos Oaxaca se coloca en el último lugar de las 32 entidades del país. Asimismo el 65.5% de las viviendas poseen agua entubada, y solamente un 37.8% goza en conjunto de los tres servicios: agua entubada, electricidad y drenaje. En el Cuadro 9A del Anexo se desglosan más cifras sobre la cobertura de servicios en las viviendas por distrito.

Los indicadores anteriores han servido para exponer las difíciles y precarias condiciones de vida de una significativa proporción de familias de Oaxaca, que aunado al atraso económico y a la falta de vías de comunicación redundan en una profundización de la pobreza y la marginación. De ahí la trascendencia del estudio del gasto social y su distribución en las diferentes regiones del estado, lo que se analizará en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO IV POBREZA, MARGINACIÓN Y DESARROLLO HUMANO EN EL ESTADO DE OAXACA

4.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Como han mostrado los diferentes indicadores económicos y sociales del capítulo anterior, el estado de Oaxaca presenta condiciones de atraso social y marginación sumamente graves, ocupando uno de los últimos sitios entre las entidades federativas del país en esos rubros. Sin embargo al interior del estado esas condiciones difieren de una región a otra, encontrándose municipios con un alto desarrollo y otros con niveles de bienestar sumamente bajos.

Ante ello es necesario utilizar indicadores que permitan ubicar a aquellos municipios con los niveles de pobreza más profundos así como las condiciones y características de los mismos. Para este fin se trabajará con dos indicadores: el Índice de Marginación Municipal elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Índice de Desarrollo Humano Municipal realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Aunque los índices señalados no miden directamente la pobreza, independientemente del debate sobre la definición de la misma, sí dan una aproximación de la misma al permitir el conocimiento del grado de marginación y del estado del desarrollo humano, conceptos que se definieron anteriormente. Estas medidas permiten distinguir a las diversas unidades territoriales según la intensidad de las privaciones que padece su población y el avance en la formación de capital humano, permitiendo una distribución más equitativa de los esfuerzos y recursos de las políticas públicas encaminadas a mejorar el bienestar de la población y a fortalecer la igualdad regional.

El hecho de que el estado de Oaxaca cuente con 570 municipios complica el análisis de la marginación y del desarrollo humano en este nivel político-administrativo, por lo que el estudio se enfoca hacia el nivel regional y distrital ya que esto facilita la planeación del desarrollo y permite apreciar zonas donde se ubican los menores niveles de bienestar. Aunado a lo anterior la existencia de municipios sumamente pequeños, tanto en términos de territorio como de habitantes realzan la importancia de la agregación, encontrándose generalmente municipios con niveles similares de marginación agrupados en áreas determinadas. Por otro parte no se excluye el análisis de aquellos municipios con los máximos y mínimos valores de los índices ya mencionados, de modo que se aprecie la desigualdad existente entre las regiones de la entidad.

4.2 ÍNDICE DE MARGINACIÓN DE CONAPO

4.2.1 DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y MEDICIÓN

Teniendo como antecedente el estudio de la distribución geográfica de la marginación realizado por COPLAMAR en 1978, el Consejo Nacional de Población elabora para los años de 1990, 1995 y 2000 un índice de marginación para conocer la distribución de la misma en el país. CONAPO define al índice de marginación como "una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas, municipios y localidades según el impacto global de las carencias que padece su población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas"⁶⁰.

El índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación: vivienda, educación, ingresos monetarios y distribución de la población; identificando nueve formas de exclusión y midiendo su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. Cabe mencionar que para la estimación del índice se parte de información proveniente de los resultados definitivos de los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000 y del Censo de Población de 1995.

Los nueve indicadores que son empleados para la elaboración del índice de marginación para el año 2000 son los siguientes:

Vivienda:

- a) Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- b) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo.
- c) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.
- d) Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.
- e) Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento⁶¹.

Ingresos monetarios:

- f) Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Educación:

- g) Porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta.
- h) Porcentaje de la población de 15 años o más sin primaria completa.

Distribución de la población:

- i) Porcentaje de la población que vive en localidades con menos de 5 000 habitantes.

⁶⁰ Consejo Nacional de Población. *Índices de marginación, 2000*. México, 2001, p. 12.

⁶¹ Se considera que en una vivienda existe hacinamiento cuando duermen en un mismo cuarto más de dos personas.

Con base en los nueve indicadores señalados se realiza la estimación del índice de marginación mediante la técnica de componentes principales, dando como resultado un valor sintético que permite clasificar y jerarquizar a las unidades territoriales en cinco categorías según el grado de marginación: muy alto, alto medio, bajo y muy bajo.

4.2.2 RESULTADOS DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN PARA EL ESTADO DE OAXACA

En primer término, el índice de marginación por entidad federativa permite una aproximación al conocimiento de la situación socioeconómica de Oaxaca respecto al resto del país y de otros estados, mostrando también las características de la desigualdad regional.

En el Cuadro 7A del Anexo se presentan los resultados del índice para 2000 por entidad federativa, donde se aprecia que Oaxaca se encuentra clasificado, junto con Chiapas, Guerrero, Veracruz e Hidalgo como entidades de muy alta marginación. Dicha entidad ocupa el tercer sitio después de Chiapas y Guerrero, pero las tres entidades comparten privaciones elevadas para porcentajes significativos de su población. Sin embargo, Oaxaca posee el mayor porcentaje de viviendas sin energía eléctrica (12.54%), así como de viviendas con piso de tierra (41.60%) y de dispersión poblacional, al vivir 64% de su población en asentamientos con menos de 5 000 pobladores, esto es 2.2 millones de personas.

Por otra parte, el estado supera a Chiapas en el porcentaje de viviendas sin agua entubada (26.95% contra 24.99%) y también a Guerrero en cuanto a población sin instrucción primaria completa (45.53% contra 41.92%) y por la proporción de habitantes con ingresos menores a dos salarios mínimos, de 71.93% y 66.16% respectivamente. Se aprecia por esto que el grado de privaciones de la población oaxaqueña es sumamente elevado, situación que se traduce al interior del estado donde se agravan las carencias y el atraso en varios municipios.

En el ámbito municipal es posible extraer resultados importantes: de los 570 municipios que conforman el estado de Oaxaca en el año 2000, 182 quedan clasificados como de muy alta marginación (32% del total), 276 en alta marginación (48%), 76 de marginación media (13%), 27 de baja marginación (5%) y sólo 9 como de muy baja marginación (2%) (Cuadro 15). Si se considera a la población del estado según el grado de marginación por municipio (Cuadro 16), se observa que casi el 60% del total habita en municipios de muy alta y alta marginación, en total 2 millones 47 mil 621 pobladores. En cambio 686 mil 763 personas (20%) habitan en municipios con grado de marginación bajo y muy bajo, y 704 mil 381 en municipios de marginación media (20%).

Partiendo de una perspectiva regional es posible notar que las regiones Cañada, Costa, Papaloapan y Sierra Sur son aquellas que poseen la mayor proporción de

municipios integrantes con grado de marginación muy alto, en todos los casos superior al 50%, mientras que en el resto de las regiones predominan los municipios con alto grado de marginación. Pero al analizar el número de habitantes de esos municipios se observa que la Cañada, Sierra Sur y la Sierra Norte son las que mantienen los mayores porcentajes de su población viviendo en condiciones de muy alta marginación, con 74%, 50% y 42% respectivamente. Bajo este ángulo la posición de las regiones Valles Centrales, Istmo y Papaloapan se modifica pues en la primera el 39% de su población se encuentra en condiciones de muy baja marginación y en las otras la mayor proporción corresponde a marginación media (42% y 40% en cada caso). Para la Mixteca y la Costa se desprende un porcentaje de 50% y 47%, respectivamente, de habitantes viviendo en municipios considerados como de alto grado de marginación. En el caso de la región Costa destaca el hecho de que cuenta, en términos absolutos con el mayor número de habitantes bajo condiciones de muy alta marginalidad, esto es 192 mil 968 personas.

El panorama anterior ya comienza a dar cuenta de la profunda desigualdad existente entre los municipios de Oaxaca y de la persistencia de un severo grado de marginación social en todas las regiones, ya que con excepción de los distritos de Centro y Coixtlahuaca que no comprenden municipios de muy alta marginación, esta condición se encuentra presente en todos los distritos del estado. Sobresale el caso del distrito de Choapam en la región Papaloapan, pues todos sus municipios son catalogados dentro del grado de marginación muy alto. En una situación similar se encuentran el distrito de Sola de Vega en la Sierra Sur, pues 15 de sus 16 municipios tienen ese mismo grado. Otros distritos con elevados porcentajes de municipios muy marginados son Teotitlán (Región Cañada), Mixe (Sierra Norte) y Pochutla (Costa) todos ellos superiores al 70%. En la región Mixteca los distritos de Nochixtlán y Juxtlahuaca son los que tienen los mayores porcentajes de municipios de muy alta marginación, con 41% y 37% respectivamente.

Por el contrario, en los Valles Centrales se ubican los distritos de Centro y Etla con el mayor número de municipios con baja y muy baja marginación (12 y 10 para cada caso), pero también se encuentran distritos como Ejutla y Ocotlán cuyas proporciones de municipios con condiciones de muy alta marginación supera el 30%. En el Mapa 3 se puede apreciar la concentración de municipios de elevada marginación en determinadas zonas de la entidad.

La estimación del índice de marginación municipal realizada por CONAPO para los 2 443 municipios del país en el año 2000 hace posible jerarquizar y catalogar a cada uno de acuerdo al grado de privaciones sociales que sufren sus habitantes por el rezago educativo, la ocupación de viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos insuficientes y la residencia en localidades pequeñas. En el caso de Oaxaca es notable el hecho de que de los 100 municipios con mayor marginación de todo el país, 40 pertenecen a este estado, incluyendo a muchos que encabezan el listado (Cuadro 17). Las condiciones socioeconómicas de estos

municipios son sumamente bajas, y su población padece privaciones verdaderamente inaceptables.

En efecto, el municipio con mayor marginación en el país, Metlatónoc, estado de Guerrero posee condiciones muy similares a las de Coicoyán de las Flores (Distrito Juxtahuaca), el municipio con la más elevada marginación de Oaxaca y el segundo en el país, e inclusive lo supera en varios indicadores. Así, mientras que en Metlatónoc el porcentaje de analfabetismo en personas mayores de 15 años alcanza 72% y el porcentaje de población sin primaria completa es de 82%, en Coicoyán llegan al 75% y 92% respectivamente; y para el resto de los indicadores sólo es superado mínimamente. En este último municipio el 60% de sus habitantes ocupan viviendas sin drenaje; 50% ocupa viviendas sin energía eléctrica; una de cada tres personas reside en viviendas sin agua entubada; 91% habita en viviendas con piso de tierra y 86% de las mismas tiene algún grado de hacinamiento.

Otros municipios de Oaxaca muestran carencias más agudas que Coicoyán en algunos indicadores. Por ejemplo en Santiago Amoltepec (Distrito Sola de Vega) que ocupa el segundo lugar en el estado por el grado de marginación, 98% de sus pobladores reside en viviendas sin energía eléctrica. En San Simón Zahuatlán (Distrito Huajuapán), ubicado en el noveno lugar, la totalidad de sus viviendas carecen de agua entubada y 91% de las mismas posee algún grado de hacinamiento. La proporción de población en viviendas con piso de tierra alcanza el 97% en San Lorenzo Texmelucan (Distrito Sola de Vega), mientras que en 234 municipios la insuficiencia de ingresos monetarios afecta a más de 90% de la población ocupada. En cuanto a las privaciones relacionadas a la dispersión poblacional, esta se observa en 502 municipios donde la totalidad de sus habitantes viven en localidades con menos de 5 000 pobladores.

En el otro extremo, el municipio con el menor índice de marginación en el estado es Santa María del Tule, que junto con los de San Sebastián Tutla, Santa Cruz Amilpas, Oaxaca de Juárez, Santa Lucía del Camino, San Jacinto Amilpas (todos pertenecientes al distrito Centro), El Espinal, Salina Cruz (ubicados en el Istmo) y Guelatao, conforman los 9 municipios catalogados como de marginación muy baja, donde habita el 12% de la población estatal con los niveles de bienestar más altos.

Con la información presentada, se observa que los municipios de muy alta marginación se ubican en todas las regiones, pero existen zonas definidas donde su concentración es mayor y la intensidad de carencias sociales es más profunda. Tal es el caso del distrito de Teotitlán al norte de la región Cañada; el distrito de Choapam al sur de la región Papaloapan; la zona este de la región Sierra Norte, dentro del distrito Mixe; en la Mixteca la región limítrofe con el estado de Guerrero; asimismo la porción central de la región Sierra Sur particularmente en los distritos de Sola de Vega y Miahuatlán; y finalmente en la Costa el distrito de Pochutla y toda la porción colindante con la Sierra Sur. En todas estas áreas la marginación

se extiende y son precisamente las que requieren de una mayor atención de recursos y acciones públicas por parte de los distintos niveles de gobierno.

Cuadro 15
OAXACA. CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE
MARGINACIÓN POR REGIÓN Y DISTRITO, 2000

REGIÓN/ Distrito	Muy alto	%	Alto	%	Medio	Bajo	Muy Bajo	Total
CAÑADA	27	60	15	33	2	1	0	45
Cuicatlán	9	45	11	55	0	0	0	20
Teotitlán	18	72	4	16	2	1	0	25
COSTA	28	56	20	40	2	0	0	50
Jamiltepec	11	46	13	54	0	0	0	24
Juquila	7	58	4	33	1	0	0	12
Pochutla	10	71	3	21	1	0	0	14
ISTMO	4	10	19	46	12	4	2	41
Juchitán	2	9	10	45	6	3	1	22
Tehuantepec	2	11	9	47	6	1	1	19
MIXTECA	31	20	99	64	23	2	0	155
Coxtlahuaca	0	0	11	65	2	0	0	13
Huajuapán	2	7	20	71	5	1	0	28
Juchitahuaca	3	43	4	57	0	0	0	7
Nochistlán	11	34	13	41	7	1	0	32
Silacayoapam	5	26	13	68	1	0	0	19
Teposcolula	1	5	15	71	5	0	0	21
Tlaxiaco	9	26	23	66	3	0	0	35
PAPALOAPAN	10	50	8	40	2	0	0	20
Choapam	6	100	0	0	0	0	0	6
Tuxtepec	4	29	8	57	2	0	0	14
SIERRA NORTE	17	25	37	54	11	2	1	68
Ixtlán de Juárez	1	4	14	54	8	2	1	26
Mixe	12	71	5	29	0	0	0	17
Villa Alta	4	16	18	72	3	0	0	25
SIERRA SUR	40	57	29	41	1	0	0	70
Miahuatlán	20	63	12	38	0	0	0	32
Putla	3	30	7	70	0	0	0	10
Sola de Vega	15	94	1	6	0	0	0	16
Yautepec	2	17	9	75	1	0	0	12
VALLES CENTRALES	25	21	49	40	23	18	6	121
Centro	0	0	3	14	6	6	6	21
Ejutla	5	38	8	62	0	0	0	13
Etla	2	9	6	26	5	10	0	23
Ocotlán	7	35	10	50	2	1	0	20
Tlaxiocolula	5	20	14	56	5	1	0	25
Zaachila	3	50	2	33	1	0	0	6
Zimatlán	3	23	6	46	4	0	0	13
ESTATAL	182	32	276	48	76	27	9	570

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO. Índices de marginación, 2000. Anexo B.

Cuadro 16
OAXACA. POBLACIÓN TOTAL DE 2000 SEGÚN GRADO DE
MARGINACIÓN POR DISTRITO Y REGIÓN

REGIÓN/ Distrito	Muy alto	%	Alto	%	Medio	%	Bajo	%	Muy Bajo	%	Total
CAÑADA	150,165	74	42,983	21	1,313	1	7,476	4	0	0	201,937
Cuicatlán	20,321	38	33,756	62	0	0	0	0	0	0	54,077
Teotitlán	129,844	88	9,227	6	1,313	1	7,476	5	0	0	147,860
COSTA	192,968	40	225,763	47	60,798	13	0	0	0	0	479,529
Jamiltepec	64,098	38	105,600	62	0	0	0	0	0	0	169,698
Juquila	39,609	29	62,188	46	32,471	24	0	0	0	0	134,268
Pochutla	89,261	51	57,975	33	28,327	16	0	0	0	0	175,563
ISTMO	48,183	9	132,552	24	226,392	42	51,635	10	84,157	16	542,919
Juchitán	34,505	11	81,845	25	153,239	47	48,001	15	7,705	2	325,295
Tehuantepec	13,678	6	50,707	23	73,153	34	3,634	2	76,452	35	217,824
MXTECA	83,678	19	216,105	50	77,034	18	53,898	13	0	0	430,713
Coixtlahuaca	0	0	9,939	96	453	4	0	0	0	0	10,392
Huajuapán	3,681	3	52,079	42	14,161	11	53,219	43	0	0	123,140
Juchitahuaca	24,153	37	41,778	63	0	0	0	0	0	0	65,931
Nochistlán	25,177	41	16,565	27	18,277	30	677	1	0	0	60,696
Silacayoapam	9,456	26	25,252	70	1,400	4	0	0	0	0	36,108
Teposcolula	327	1	18,629	60	12,108	39	0	0	0	0	31,064
Tlaxiaco	20,884	20	51,863	50	30,635	30	0	0	0	0	103,382
PAPALOAPAN	104,530	24	154,958	36	174,790	40	0	0	0	0	434,278
Choapam	45,782	100	0	0	0	0	0	0	0	0	45,782
Tuxtepec	58,748	15	154,958	40	174,790	45	0	0	0	0	388,486
SIERRA NORTE	72,544	42	84,575	49	11,290	7	1,698	1	754	0.4	170,861
Idián de Juárez	991	2	29,174	73	7,601	19	1,698	4	754	2	40,218
Mixe	65,866	67	32,945	33	0	0	0	0	0	0	98,831
Villa Alta	5,667	18	22,456	71	3,689	12	0	0	0	0	31,812
SIERRA SUR	151,397	50	148,247	49	752	0.3	0	0	0	0	300,396
Miahuatlán	57,094	50	56,256	50	0	0	0	0	0	0	113,350
Putla	21,536	26	62,010	74	0	0	0	0	0	0	83,546
Sola de Vega	67,673	95	3,315	5	0	0	0	0	0	0	70,988
Yautepec	5,094	16	26,666	82	752	2	0	0	0	0	32,512
VALLES CENTRALES	86,929	10	152,044	17	152,012	17	148,891	17	338,256	39	878,132
Centro	0	0	7,815	2	34,138	7	92,415	20	338,256	72	472,824
Ejutla	16,619	37	27,998	63	0	0	0	0	0	0	44,617
Etla	11,244	11	15,884	16	20,869	20	54,077	53	0	0	102,074
Ocotlán	20,415	30	26,972	40	19,226	28	1,338	2	0	0	67,951
Tlacolula	27,720	27	47,144	45	28,561	27	1,061	1	0	0	104,486
Zaachila	6,711	20	7,128	22	19,247	58	0	0	0	0	33,086
Zimatlán	4,220	8	19,103	36	29,971	56	0	0	0	0	53,294
ESTATAL	890,394	26	1,157,227	34	704,361	20	263,596	8	423,167	12	3,438,765

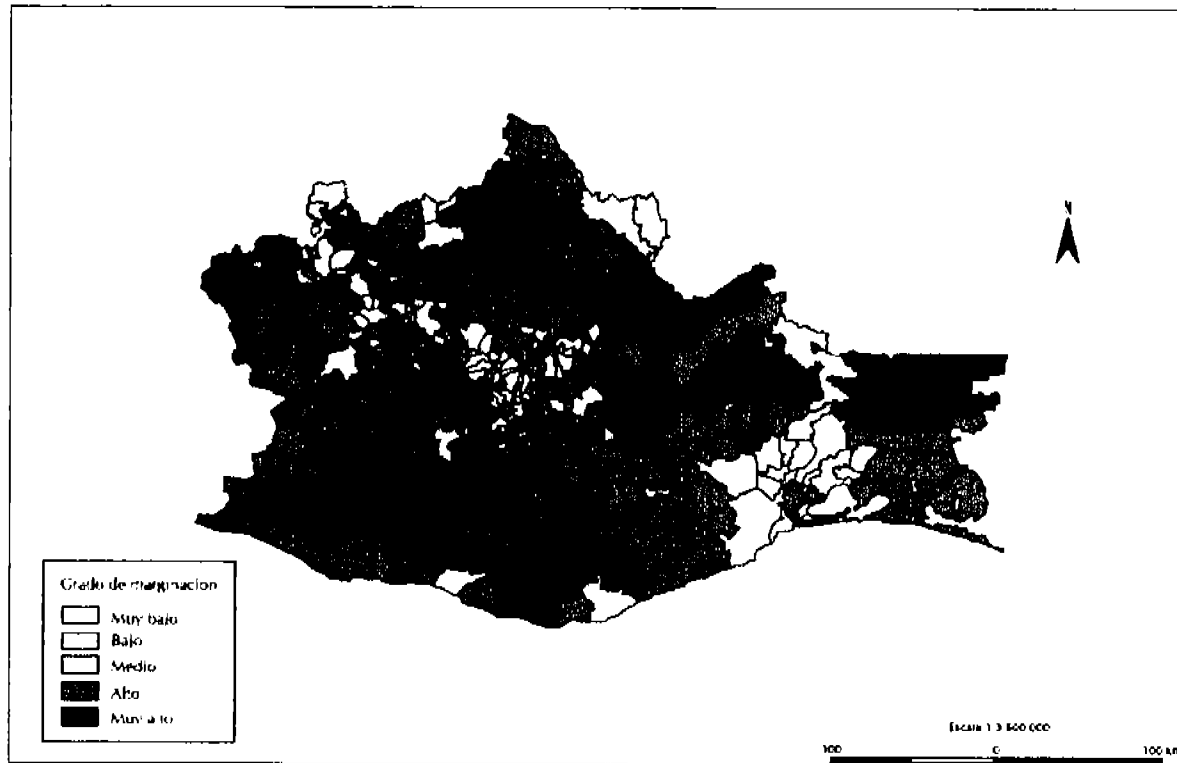
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO. Índices de marginación, 2000. Anexo B.

Cuadro 17
**MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA CON EL MAYOR
 INDICE DE MARGINACIÓN, 2000**

Clave	Municipio	Índice de marginación	Lugar estatal	Lugar nacional	Distrito	Región
016	Coicoyán de las Flores	3.05052	1	2	Juxtlahuaca	Mixteca
450	Santiago Amotepec	3.00914	2	4	Sola de Vega	Sierra Sur
391	Santa Lucía Miahuatlán	2.94437	3	5	Miahuatlán	Sierra Sur
386	Santa Cruz Zenzontepec	2.58474	4	10	Sola de Vega	Sierra Sur
242	San Martín Peras	2.52446	5	14	Juxtlahuaca	Mixteca
466	Santiago Ixtayutla	2.45513	6	18	Jamiltepec	Costa
171	San José Tenango	2.34442	7	21	Teotitlán	Cañada
517	Santo Domingo Tepuxtepec	2.33616	8	22	Mixe	Sierra Norte
352	San Simón Zahuatlán	2.26082	9	25	Huajuapán	Mixteca
040	Huautepec	2.25162	10	26	Teotitlán	Cañada
240	San Martín Itunyoso	2.18709	11	29	Tlaxiaco	Mixteca
396	Santa María La Asunción	2.18461	12	30	Teotitlán	Cañada
433	Santa María Temaxcaltepec	2.16423	13	32	Juquila	Costa
276	San Miguel Santa Flor	2.16403	14	33	Cuicatlán	Cañada
212	San Juan Petlapa	2.14269	15	36	Choapam	Papaloapan
509	Santo Domingo de Morelos	2.13757	16	37	Pochutla	Costa
029	Eloxochitlán de Flores Magón	2.12405	17	38	Teotitlán	Cañada
139	San Francisco Chapulapa	2.09270	18	44	Cuicatlán	Cañada
116	San Bartolomé Ayautla	2.08046	19	46	Teotitlán	Cañada
494	Santiago Tlazoyaltepec	2.06358	20	50	Etla	Valles C.
426	Santa María Peñoles	2.04596	21	53	Etla	Valles C.
438	Santa María Tlalixtac	2.04517	22	54	Cuicatlán	Cañada
263	San Miguel Coatlán	2.04193	23	55	Miahuatlán	Sierra Sur
095	San Andrés Paxtlán	2.04136	24	56	Miahuatlán	Sierra Sur
169	San José Independencia	2.03114	25	57	Tuxtepec	Papaloapan
236	San Marcial Ozolotepec	2.01502	26	58	Miahuatlán	Sierra Sur
229	San Lorenzo Taxmelucan	2.01024	27	59	Sola de Vega	Sierra Sur
085	San Agustín Loxicha	2.00644	28	60	Pochutla	Costa
392	Santa Lucía Monteverde	1.98385	29	65	Putla	Sierra Sur
302	San Pedro Atoyac	1.93949	30	69	Jamiltepec	Costa
395	Santa María Apazco	1.93134	31	72	Nochistlán	Mixteca
406	Santa María Chilchotla	1.89367	32	81	Teotitlán	Cañada
529	Santos Reyes Yucumá	1.87016	33	84	Huajuapán	Mixteca
271	San Miguel Mixtepec	1.85990	34	86	Zimatlán	Valles C.
435	Santa María Tepantlali	1.82662	35	91	Mixe	Sierra Norte
354	Santa Ana Ateixtlahuaca	1.79825	36	93	Teotitlán	Cañada
328	San Pedro Taviche	1.79759	37	94	Ocotlán	Valles C.
497	Santiago Yatepec	1.79438	38	96	Juquila	Costa
337	San Pedro y San Pablo Ayutla	1.79187	39	97	Mixe	Sierra Norte
270	San Miguel Huautla	1.78096	40	99	Nochistlán	Mixteca

Fuente: CONAPO. *Índices de marginación, 2000. Anexo B.*

MAPA 3
OAXACA. GRADO DE MARGINACIÓN MUNICIPAL, 2000



Fuente: Consejo Nacional de Población. *Índices de Marginación, 2000*. México, 2000.

4.3 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (PNUD)

4.3.1 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto inicialmente en 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), utiliza tres dimensiones básicas para la medición del desarrollo humano: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Como indicadores de dichas dimensiones se toma la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la matriculación combinada de educación primaria, secundaria y terciaria y por último el PIB per cápita.

Como primera etapa en el cálculo del IDH se establece el logro en cada dimensión respecto a valores de referencia, establecidos previamente por el PNUD, para así construir un índice correspondiente a cada una de las tres dimensiones. Posteriormente se calcula el promedio simple de los índices de cada dimensión, lo que equivale a dar la misma importancia a cada capacidad considerada⁶².

Lo anterior permite llegar a una medida sintética del desarrollo humano, esto es un índice con valores entre cero y uno. Un valor de uno del IDH corresponde al máximo logro posible en las tres dimensiones incorporadas, mientras que el valor de cero corresponde al mínimo avance. PNUD ha establecido tres rangos de desarrollo humano: alto (IDH de 0.800 a 1), medio (IDH de 0.500 a 0.799) y bajo (IDH menor a 0.499).

El IDH fue incluido en el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* publicado en 1990, con el propósito de ir más allá del nivel de ingreso en la evaluación del nivel de vida de las personas. En dicho informe se presentó una clasificación de 130 países de acuerdo al valor del IDH, en el cual México quedó posicionado en el lugar 40, clasificándose como un país de alto desarrollo humano. Sin embargo, al modificarse el procedimiento de cálculo del IDH y al incorporarse un mayor número de países dentro de los informes, a partir de 1999 México se incluye dentro de los países de desarrollo humano medio. En el Informe de 2002 el país ocupó la posición 54 de 173 países, con un IDH de 0.796, con el cual esta cerca de entrar en el grupo de países de alto desarrollo humano⁶³.

El PNUD realiza además informes nacionales para más de 120 países; en el caso de México se presenta el primer informe en 2002 en el cual se analiza la situación del desarrollo humano por entidad federativa y por regiones. También se elabora posteriormente el IDH municipal, el cual permite comparar la situación de

⁶² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. Ediciones Mundi-Prensa, México, 2002, p. 17.

⁶³ *Ibid.*, p. 20.

2 426 municipios de la República Mexicana y las 16 delegaciones del Distrito Federal y cuyos resultados para el estado de Oaxaca se presentan a continuación.

4.3.2 RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR ENTIDAD FEDERATIVA

En el *Informe sobre Desarrollo Humano México* editado en el año 2002, utilizando la metodología del PNUD se calcula el Índice de Desarrollo Humano para las 32 entidades federativas, cuyos resultados y componentes se muestran en el Cuadro 8A del Anexo.

En primer término es necesario señalar que 16 entidades quedan clasificadas dentro del rango de desarrollo humano alto, mientras que 18 en el rango de desarrollo humano medio y ninguna en el de desarrollo bajo. Por lo que corresponde al estado de Oaxaca éste queda clasificado en el segundo grupo al presentar un IDH de 0.7135, pero que es el más bajo del país solo después de Chiapas, el cual registra un IDH de 0.7032; en el extremo opuesto se encuentra el Distrito Federal con el IDH más alto del país (0.8913).

Dada la homogeneidad de la metodología utilizada en el cálculo del IDH, es posible comparar el estado de las capacidades básicas en promedio entre distintas unidades geográficas, lo que permite contrastar la situación de las 32 entidades con la de los países incluidos en el Informe Mundial de 2002. Desde esta perspectiva se aprecia que Oaxaca comparte un desarrollo humano similar al de países como Cabo Verde y Samoa Occidental, y que si constituyera un país quedaría clasificado en el lugar 102 del ordenamiento mundial, solo tres posiciones por arriba del estado de Chiapas el cual se ubicaría en la posición 105.

Cuando se examinan los índices que componen el IDH se observan las desigualdades existentes entre el estado de Oaxaca y el resto del país, en particular con el Distrito Federal, aunque con diferencias considerables en las capacidades medidas. Así, mientras que el Distrito Federal está 9.8% por encima de Oaxaca en el indicador de esperanza de vida, esta diferencia aumenta a 20.3% en el índice de educación y a 50.2% en el índice de PIB per cápita. Lo anterior muestra que las desigualdades en el desarrollo humano son más amplias en el área de los ingresos por persona que en la longevidad o la educación.

Las desigualdades mostradas en el desarrollo humano entre entidades federativas también salen a relucir cuando se analiza el Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal en Oaxaca, pues el estado de las capacidades básicas es sumamente bajo en general y las inequidades entre los municipios son mucho más profundas.

4.3.3 RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL PARA OAXACA

Con el fin de avanzar en la investigación del estado que guarda el desarrollo humano en México, PNUD elaboró el Índice de Desarrollo Humano para 2 426 municipios del país y las 16 delegaciones del Distrito Federal con cifras correspondientes al año 2000⁶⁴.

Para el estado de Oaxaca el cálculo del IDH municipal se realiza para 562 municipios, pues en 8 municipios la carencia de información completa no permitió el cálculo del índice de ingreso para los mismos. En total 19 municipios quedan catalogados como de desarrollo humano alto (IDH mayor a 0.800), en los que viven 542 mil 993 personas, representando el 15.8% de la población estatal. La mayor parte de los municipios, 537, entran en el rango de desarrollo humano medio (IDH de 0.500 a 0.799) donde habita el 82% de la población de la entidad; mientras que 6 son considerados como de bajo desarrollo humano (IDH menor a 0.499) y en los cuales viven 31 mil 337 habitantes.

El municipio con mayor desarrollo humano en la entidad, Santa María del Tule, registra un IDH de 0.8705 similar al de algunos centros urbanos del país; y posee además el más alto índice de salud derivado de su baja tasa de mortalidad infantil, (17.89) la menor del estado. El municipio de Santa Lucía del Camino, que ocupa el segundo lugar en la entidad por su IDH, ostenta el mayor índice de ingreso (0.8502), dado que su ingreso per cápita anual es de 16 mil 301 dólares ajustados por Paridad de Poder de Compra; al tiempo que San Sebastián Tutla posee el mayor índice de educación (0.9173), no solo del estado sino de todo el país, municipio en el cual 97% de la población mayor de 15 años esta alfabetizada y el 80% de sus habitantes entre 6 y 24 años asiste a la escuela. En el Cuadro 18 se presentan los 10 municipios con el mayor IDH municipal y sus componentes. Cabe añadir que de los 19 municipios con desarrollo humano alto, 14 se ubican en la región Valles Centrales (incluyendo los siete primeros), 3 en el Istmo, así como uno en la Mixteca y uno en la Sierra Norte.

En el extremo opuesto se encuentra el municipio de Coicoyán de las Flores con un IDH municipal de 0.4180, que es el más bajo del estado y el penúltimo de todos los municipios de la República Mexicana. Dicho municipio tiene el menor índice de educación en el país (0.2929), debido a que sólo el 24.9% de sus habitantes mayores de 15 años sabe leer y escribir y únicamente el 37.9% de la población entre 6 y 24 años asiste a la escuela. El penúltimo municipio según el IDH, San Simón Zahuatlán posee el menor índice de ingresos (0.3727) ya que sus habitantes mantienen un ingreso promedio per cápita anual de 932.7 dólares, lo

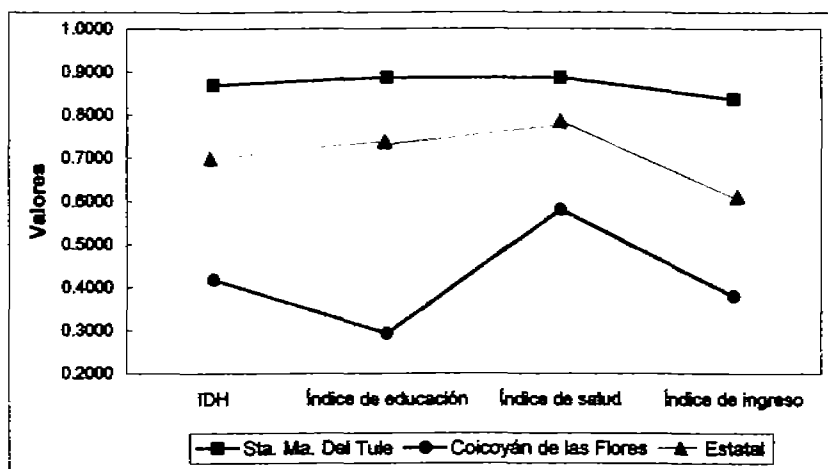
⁶⁴ Cabe mencionar que para la construcción del IDH municipal fue necesario cambiar algunos indicadores de cada dimensión considerada. Por ejemplo, para el índice de educación se considera la tasa de asistencia escolar en lugar de la tasa de matriculación; en el índice de salud se toma la tasa de mortalidad infantil en sustitución de la esperanza de vida; y en el último índice se obtiene un cálculo del ingreso promedio per cápita municipal a partir de la ENIGH y del Censo de Población y Vivienda 2000. Para más detalle véase PNUD. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*. CD-ROM Interactivo.

que significa que cada persona sobrevive con alrededor de 2.5 dólares al día. En el ámbito de la salud el menor índice pertenece al municipio de Santiago Amoltepec (0.5694), en el cual la tasa de mortalidad infantil se encuentra cercana a 60.0.

El IDH de estos municipios y sus componentes se presentan en el Cuadro 19, donde se muestran los 20 municipios de Oaxaca con los valores más bajos del IDH. De los municipios con IDH bajo, además de los dos ya mencionados, se encuentran Santa Lucía Miahuatlán (perteneciente a la región Sierra Sur), Santiago Ixtayutla (región Costa), Santa María la Asunción y Huatepec (región Cañada); aunque existen otros 80 municipios cuyo IDH municipal no supera el valor de 0.6000.

Por otra parte, la desigualdad intermunicipal es sumamente amplia, ya que la diferencia en el estado de las capacidades básicas medido por el IDH entre los municipios de Santa María del Tule y Coicoyán de las Flores, es superior al 100%. En el índice de educación la diferencia aumenta a 200%, mientras que en el rubro de salud es de 52.4%, para aumentar nuevamente en el índice de ingreso a 120.6% (Gráfica 5). Lo anterior demuestra que la grave desigualdad en el desarrollo humano entre los municipios de Oaxaca se explica en mayor medida por las variables educativas, aunque si bien las diferencias en el ingreso per cápita también tienen un peso considerable. Esto se refleja en que más de 200 municipios tienen un ingreso promedio per cápita anual menor a 2 mil dólares y solamente en 11 municipios es mayor a 10 mil dólares.

Gráfica 5
DESIGUALDADES EN EL IDH MUNICIPAL Y COMPONENTES



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadros 18 y 19.

Cuadro 18
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA CON EL MAYOR ÍNDICE
DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL Y COMPONENTES, 2000

Posición según IDH	Municipio	IDH	Índice de educación	Índice de salud	Índice de ingreso
1	Santa María del Tule	0.8705	0.8877	0.8666	0.8374
2	Santa Lucía del Camino	0.8619	0.8584	0.8770	0.8502
3	San Sebastián Tutla	0.8611	0.9173	0.8860	0.7799
4	Santa Cruz Amilpas	0.8566	0.8939	0.8819	0.7940
5	San Andrés Huayapam	0.8501	0.8740	0.8633	0.8129
6	Oaxaca de Juárez	0.8479	0.8707	0.8811	0.7918
7	San Jacinto Amilpas	0.8386	0.8557	0.8741	0.7859
8	Salina Cruz	0.8376	0.8505	0.8705	0.7919
9	Ciudad Itepec	0.8312	0.8091	0.8647	0.8198
10	Animas Trujano	0.8290	0.8608	0.8494	0.7768

Fuente: PNUD. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*. CD-ROM Interactivo.

Cuadro 19
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA CON EL MENOR ÍNDICE
DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL Y COMPONENTES, 2000

Posición según IDH	Municipio	IDH	Índice de educación	Índice de salud	Índice de Ingreso
543	Santa Ana Ateixtlahuaca	0.5465	0.5598	0.6557	0.4240
544	San Andrés Paxtlán	0.5449	0.5556	0.6663	0.4129
545	Santa Cruz Zenzontepec	0.5429	0.5907	0.6148	0.4234
546	Santo Domingo de Morelos	0.5387	0.5436	0.6577	0.4147
547	San Martín Itunyoso	0.5371	0.5124	0.6758	0.4232
548	Santa María Tepantlali	0.5350	0.4898	0.6848	0.4303
549	Santos Reyes Yucuná	0.5339	0.5213	0.6982	0.3823
550	San José Tenango	0.5334	0.5388	0.6364	0.4251
551	Eloxochitlán de Flores Magón	0.5314	0.5012	0.6589	0.4340
552	San Lorenzo Texmelucan	0.5306	0.5328	0.6691	0.3901
553	San Miguel Santa Flor	0.5253	0.4801	0.6553	0.4406
554	Santa María Temaxcaltepec	0.5119	0.5010	0.6302	0.4044
555	Santiago Amoltepec	0.5080	0.5413	0.5694	0.4134
556	Santo Domingo Tepuxtepec	0.5013	0.4440	0.6392	0.4208
557	Huautepec	0.4999	0.4365	0.6472	0.4160
558	Santiago Iteayutla	0.4978	0.4649	0.6177	0.4108
559	Santa María La Asunción	0.4784	0.3692	0.6534	0.4127
560	Santa Lucía Miahuatlán	0.4675	0.4253	0.5766	0.4006
561	San Simón Zahuatlán	0.4486	0.3268	0.6463	0.3727
562	Coicoyán de las Flores	0.4180	0.2929	0.5815	0.3796

Fuente: PNUD. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*. CD-ROM Interactivo.

Utilizando la misma metodología para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano Municipal y su base de datos es posible obtener el IDH para cada uno de los 30 distritos del estado de Oaxaca, lo que permite tener una visión más global en cuanto al grado de desarrollo entre regiones, presentándose los resultados en el Cuadro 20 y en el Mapa 4. Se aprecia que el distrito de Centro, en el cual se ubica la capital estatal, es el único que se ubica en el rango de desarrollo humano alto al poseer un IDH de 0.8302, además de tener el mayor valor para los índices de educación, salud e ingreso. Le siguen los distritos de Tehuantepec y Etla con un IDH de 0.7604 y 0.7535 respectivamente. En el extremo opuesto se ubica el distrito de Sola de Vega, perteneciente a la región Sierra Sur, con el menor IDH (0.5908), seguido de cerca por el de Teotitlán (región Cañada) y los de Juxtlahuaca (Mixteca), Mixe (Sierra Norte) y Choapam (Papaloapan). No obstante la mayor parte de distritos (14) se ubican de acuerdo con su IDH en una posición media, entre los valores de 0.6613 y 0.7050.

En el ámbito educativo el menor valor del índice se registra en el distrito de Juxtlahuaca (0.5679), derivado de su elevada tasa de analfabetismo (superior al 40%) y a que sólo el 56% de su población entre 6 y 14 años asiste a la escuela. En el índice de salud el menor valor corresponde al distrito de Sola de Vega (0.6812) pues su tasa de mortalidad infantil supera el 45.0; y por lo que corresponde al índice de ingresos su valor mínimo se presenta en el distrito de Choapam, con un valor de 0.4494. Algunos indicadores sociales a nivel distrito se presentan en el Cuadro 9A del Anexo.

El IDH distrital pone en relieve el nivel de las desigualdades existentes al interior de las regiones en el ámbito del desarrollo. Esta situación se aprecia en la región Mixteca, donde existen tres distritos con IDH superior a 0.7000 (Teposcofolu, Huajuapán y Coixtlahuaca) y junto a ellos se localiza el distrito de Juxtlahuaca con un IDH de 0.6022, el tercero más bajo de la entidad. En la región Papaloapan se ubica por un lado el distrito de Tuxtepec, con uno de los índices de desarrollo más altos del estado, y por el otro el distrito de Choapam, cuyo IDH lo ubica en la posición 27 entre los 30 distritos considerados; mientras que en la Sierra Norte se conjuntan niveles desemejantes de desarrollo entre sus tres distritos, ya que por un lado está Ixtlán de Juárez con un IDH relativamente alto (0.7047) y con el tercer índice de educación más elevado del estado, y por el otro se encuentran Villa Alta ubicado en la posición 19 y el distrito Mixe en el lugar 27, cuyos niveles educativos y de ingresos son sumamente bajos. El caso más extremo se da en los Valles Centrales, pues el distrito de Centro con niveles de desarrollo humano alto coexiste con el distrito de Ejutla, cuyo IDH de 0.6635 lo posiciona en el lugar 21, y que por su índice de educación se coloca en el lugar 25.

En otras regiones el valor del IDH entre distritos parece mostrar convergencia, como ocurre en la región Costa, donde el mayor valor del IDH presente en el distrito de Juquila (0.6749) y el de menor valor en el de Jamiltepec (0.6613), apenas difiere en un 2%. En la región Istmo el valor del IDH en sus dos distritos también muestra cercanía hacia un valor ciertamente elevado, de 0.7604 en Tehuantepec y de 0.7290 en Juchitán; y en la Cañada los distritos de Cuicatlán y

Teotitlán mantienen niveles cercanos de IDH (de 0.5997 y de 0.6427 respectivamente) pero en este caso la convergencia es hacia un valor sumamente bajo.

Otra observación importante con el IDH distrital es que dada la agregación que se realiza para su cálculo, se reduce la desigualdad entre los valores extremos, tanto del IDH como de los índices que lo componen. Así, la diferencia en el valor máximo del IDH presentado en el distrito de Centro (0.8302) y el valor mínimo del distrito de Sola de Vega (0.5908) es de 40.5%, a diferencia del IDH municipal el cual mostraba una diferencia superior al 100% entre sus valores máximo y mínimo. De igual modo se reduce considerablemente la diferencia en el índice de educación, pasando de más de 200% en el nivel municipal a 51% en el ámbito distrital. En el ámbito de la salud la diferencia es menor, de 25.5%, y en el índice de ingreso el valor máximo se ubica 73% por arriba del valor mínimo. Con esto se observa que la divergencia del desarrollo humano distrital se explica principalmente en el aspecto de los ingresos.

Como se aprecia, la situación del desarrollo humano en la mayor parte de los municipios y distritos del estado de Oaxaca es bastante crítica, particularmente en aquellos situados en las regiones Cañada, Sierra Sur, Sierra Norte, Costa y en algunos sectores de la Mixteca los cuales registran valores para el IDH sumamente bajos, incluso comparables con el de algunas naciones africanas y cuya condición va erosionando la cohesión social. Solamente en la región Valles Centrales y en centros urbanos del Istmo y la Mixteca se ubican municipios con un nivel alto de desarrollo, con logros aceptables en todos los indicadores considerados. Es importante subrayar que el IDH es una herramienta clave para orientar las políticas públicas destinadas a la formación de capital humano pues facilita el conocimiento de las debilidades regionales en las capacidades básicas, como es el caso del rezago educativo de la Mixteca o los bajos índices de salud en la Cañada.

Finalmente deben destacarse algunas similitudes y diferencias entre la medición que realiza el IDH y el índice de marginación de CONAPO, pues de hecho el índice de marginación está considerado como el "inverso" del IDH⁶⁵. De este modo se observa que el municipio de Coicoyán de las Flores tiene el menor IDH municipal y al mismo tiempo el más alto índice de marginación; situación inversa de lo que ocurre con el de Santa María del Tule, con el mayor IDH y el menor grado de marginación. Los resultados de ambos indicadores son similares también para el resto de los municipios, y solo en algunos se dan variaciones significativas en la posición relativa.

Las coincidencias más importantes se dan al tomar en cuenta las posiciones regionales en el desarrollo, pues ambos indicadores sitúan a los municipios de las regiones Sierra Sur, Cañada, Costa y Sierra Norte como los más atrasados y con las mayores carencias tanto en condiciones materiales como en el desarrollo de

⁶⁵ Consejo Nacional de Población, *op. cit.*, p. 19.

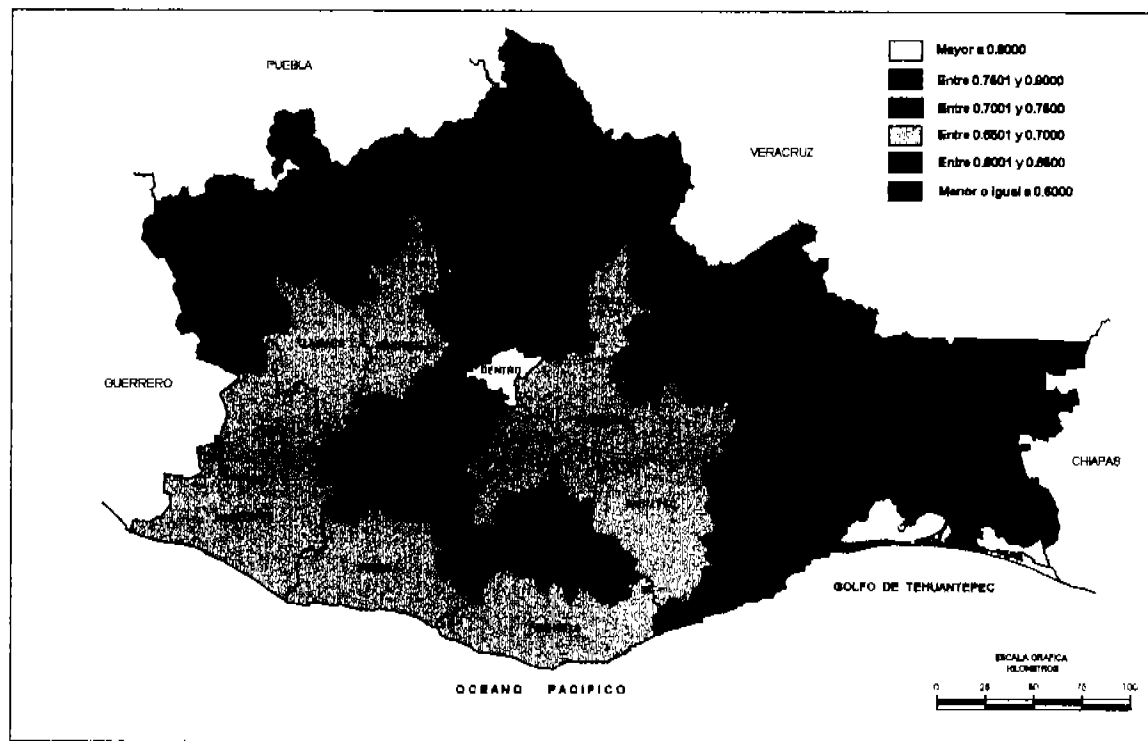
capacidades. A un nivel más delimitado destacan los distritos de Soia de Vega y Miahuatlán en la primer región, el de Teotitlán en la segunda, Pochutla y Jamiltepec en la Costa, Choapam en la región Papaloapan y el de Mixe en la Sierra Norte, así como los de Juxtlahuaca, Tlaxiaco y Nochixtlán en la Mixteca; lo que muestra la existencia de micro regiones confinadas a la pobreza extrema y la marginación social y económica, cuya población es predominantemente indígena. Independientemente de las divergencias que surgen entre los dos indicadores, lo más rescatable es su apoyo como orientadores del gasto social y de las políticas públicas para el combate a la pobreza, de forma que sea posible revertir las profundas inequidades existentes en el estado.

Cuadro 20
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR DISTRITOS DE OAXACA
Y COMPONENTES, 2000

Posición según IDH	Distrito	Región	IDH	Índice de educación	Índice de salud	Índice de ingreso
1	Centro	Valles C.	0.8302	0.8578	0.8551	0.7775
2	Tehuantepec	Istmo	0.7604	0.7795	0.7926	0.7089
3	Etla	Valles C.	0.7535	0.8150	0.8068	0.6387
4	Tuxtepec	Papaloapan	0.7324	0.7358	0.8053	0.6562
5	Teposcolula	Mixteca	0.7291	0.7677	0.7947	0.6247
6	Juchitán	Istmo	0.7290	0.7313	0.7996	0.6562
7	Huajuapam	Mixteca	0.7251	0.7518	0.7851	0.6385
8	Zaachila	Valles C.	0.7144	0.7788	0.7861	0.5781
9	Zimatlán	Valles C.	0.7050	0.7362	0.7732	0.6058
10	Itátlán de Juárez	Sierra Norte	0.7047	0.7836	0.7997	0.5308
11	Cordillahuaca	Mixteca	0.7033	0.7669	0.7876	0.5553
12	Nochixtlán	Mixteca	0.6962	0.7603	0.7665	0.5619
13	Ocotlán	Valles C.	0.6930	0.7048	0.7607	0.6133
14	Tlaxiaco	Valles C.	0.6874	0.7027	0.7775	0.5821
15	Tlaxiaco	Mixteca	0.6851	0.7422	0.7618	0.5513
16	Juquila	Costa	0.6749	0.6836	0.7373	0.6038
17	Putla	Sierra Sur	0.6734	0.7170	0.7491	0.5541
18	Pochutla	Costa	0.6715	0.6836	0.7299	0.6009
19	Villa Alta	Sierra Norte	0.6710	0.7251	0.7763	0.5116
20	Yautepec	Sierra Sur	0.6707	0.7360	0.7778	0.4983
21	Ejutla	Valles C.	0.6635	0.6477	0.7734	0.5694
22	Jamiltepec	Costa	0.6613	0.6884	0.7414	0.5542
23	Miahuatlán	Sierra Sur	0.6478	0.6664	0.7421	0.5348
24	Silacayoapan	Mixteca	0.6443	0.6410	0.7679	0.5240
25	Cuicatlán	Cañada	0.6427	0.6793	0.7390	0.5098
26	Choapam	Papaloapan	0.6124	0.6765	0.7112	0.4494
27	Mixe	Sierra Norte	0.6119	0.6307	0.7221	0.4827
28	Juxtlahuaca	Mixteca	0.6022	0.5679	0.7164	0.5223
29	Teotitlán	Cañada	0.5997	0.5780	0.7239	0.4972
30	Sola de Vega	Sierra Sur	0.5908	0.6347	0.6812	0.4565

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, CD-Rom interactivo.

MAPA 4 OAXACA. CLASIFICACIÓN DE DISTRITOS SEGÚN VALOR DEL IDH, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 20.

CAPÍTULO V GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE OAXACA, 1995-2003

5.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Como se ha visto en el capítulo precedente, el estado de Oaxaca posee condiciones muy severas de marginación en prácticamente todas sus regiones y su grado de desarrollo respecto al resto de las entidades federativas está aún rezagado. Ante esto, el gasto social constituye uno de los principales apoyos a través de los cuales el gobierno puede elevar significativamente los niveles de bienestar de los más pobres.

En el caso del estado de Oaxaca la debilidad de su economía y su pobre base impositiva dificultan mantener un gasto social creciente y ampliar la infraestructura básica, situación que se hace más crítica en el nivel municipal, dada la poca capacidad de los ayuntamientos para contar con ingresos propios que les permitan crear las condiciones materiales necesarios para su desarrollo. Es por ello que los recursos financieros provenientes del nivel federal constituyen el principal medio para atender las necesidades sociales básicas en muchos municipios del estado, y de este modo combatir la marginación crónica que padecen y fortalecer la formación de capital humano.

Es precisamente en este último fin en el que se ha concentrado un esfuerzo importante de la actual política social, que junto con el desarrollo de infraestructura social y la generación de oportunidades productivas y de ingreso conforman las áreas fundamentales sobre las que se ha enfocado el gasto para la superación de la pobreza en el estado y en los cuales se busca tener un mayor impacto social. De este modo el análisis del gasto en el periodo de estudio se centra en dos mecanismos de transferencia de recursos federales: el Ramo 26 y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33.

El estudio del gasto en el ámbito municipal resulta complicado en Oaxaca debido al número de municipios existentes, siendo necesario un mayor grado de agregación por lo que se utilizan los niveles distrital y regional. La importancia del estudio en el nivel regional se realiza por la diversidad geográfica, étnica y cultural en el estado ya que esto permite integrar una visión de conjunto de las políticas públicas federales y estatales encaminadas a la superación de la pobreza.

5.2 GASTO EJERCIDO A TRAVÉS DEL RAMO 26, 1995-1999

5.2.1 OPERACIÓN DEL RAMO 26 Y RECURSOS EJERCIDOS EN OAXACA

En el periodo de 1988 a 1994 el principal instrumento de la política social mexicana fue el PRONASOL, como ya se ha mencionado antes, utilizando el gasto del Ramo 26, el cual se destinó hasta 1995 al desarrollo regional bajo la denominación de "Solidaridad y Desarrollo Regional" y a partir de ese año cambió a "Superación de la Pobreza". Hasta entonces la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) era la encargada de definir el esquema de operación de los recursos del Ramo 26, integrado entonces por tres fondos:

- Fondo de Desarrollo Social Municipal
- Fondo de Prioridades Estatales
- Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación

Ya para 1995 se inicia un amplio proceso de descentralización de recursos, facultades y atribuciones hacia los estados y municipios en el ámbito de la política social; de este modo en 1996 la Sedesol sólo ejerció en forma directa un tercio de los recursos del Ramo 26, mientras que los otros dos tercios fueron descentralizados⁶⁶. En 1997 se reestructura el ramo en dos fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Por lo que corresponde al estado de Oaxaca, éste fue uno de los más beneficiados con los recursos del Ramo 26, ya que en el periodo que va de 1995 a 1999 se ejercieron 3 mil 49 millones 841 mil pesos (Cuadro 21), monto inferior solo al recibido por el estado de Chiapas. Aunque la participación del gasto de Oaxaca respecto al total nacional fue fluctuante entre año y año, en promedio fue de 7.1%. La mayor parte del gasto se concentró en el rubro de Infraestructura para el bienestar social (54%) debido al peso del Fondo de Desarrollo Social Municipal; seguido por el de Proyectos productivos (23%) y por el de Infraestructura básica de apoyo (22%).

Es posible notar que los recursos del Ramo 26 destinados a Oaxaca mantuvieron una tendencia creciente, con una tasa promedio de crecimiento de 17% en el periodo 1995-97; sin embargo en 1998 existe una disminución muy importante en el monto asignado al Ramo 26, superior al 70%, resultado de la creación del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades y Municipios" pues en este último se consideraron asignaciones para la Infraestructura Social que hasta 1997 correspondieron al Fondo de Desarrollo Social Municipal y a la asignación de Prioridades Estatales.

⁶⁶ Ayala Espino (2001), *op. cit.*, p. 615.

Dado lo anterior, en 1998 se reestructura el Ramo 26 con el nombre de "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", intentando dar a los recursos un mayor impacto en el ámbito regional, al hacer especial énfasis en que los recursos de este fondo atendieran exclusivamente a la población en condiciones de pobreza extrema, particularmente en el ámbito de los ingresos de las comunidades, el empleo y los proyectos productivos. Esto a través del manejo de programas como empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales y cajas de ahorro, atención a zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social bajo la operación presupuestaria directa de la SEDESOL⁶⁷. El ramo funcionó bajo este esquema durante dos años, con un monto muy inferior al que lo hacía en el periodo precedente, y finalmente en el año 2000 se integra al Ramo 20 "Desarrollo Social".

Cuadro 21
RAMO 26. GASTO EJERCIDO EN EL ESTADO DE OAXACA,
1995-1999
 (Miles de pesos)

Año	Total	Proyectos productivos	Infraestructura para el bienestar social	Infraestructura básica de apoyo	Otros programas	Participación respecto al total nacional (%)
1995	720,552	95,702	418,860	205,283	707	7.20
1996	810,119	157,187	432,084	219,372	1,476	6.68
1997	881,409	147,368	617,589	216,452		7.37
1998	241,312	115,203	100,014	26,095		6.97
1999	296,449	179,240	96,116	21,093		7.32
Total 95-99	3,049,841	694,700	1,664,663	688,295	2,183	7.1

Fuente: Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno* (Ernesto Zedillo). Anexo Estadístico. México, 2000.

5.2.2 ASIGNACIONES POR REGIÓN Y DISTRITO

Por otro lado, a pesar de que a partir de 1996 se distribuyó parte de los recursos del Ramo 26 a través de fórmulas explícitas en función de la pobreza de los estados, la asignación de los recursos al interior del estado de Oaxaca muestra disparidades considerables, pues en muchos casos las regiones más pobres no tuvieron un gasto equiparable a sus necesidades. Como se observa en el Cuadro 22 y en Cuadro 10A del Anexo, tres regiones concentraron el 45% del gasto del ramo en el periodo 1995-1999: Mixteca, Costa y Valles Centrales, cada una con un promedio del 15%, esto es más de 460 millones de pesos. Le siguen las regiones Istmo, Sierra Sur y Papaloapan con una participación de 11.1%, 9.9% y

⁶⁷ Guerrero Amparán, *op. cit.*, p. 754.

8.8% respectivamente; y por último se encuentran las regiones Sierra Norte y Cañada con una asignación de 7.6% y 7.3% cada una⁶⁸.

Si bien las tres primeras regiones mencionadas concentran a poco más del 50% de la población oaxaqueña así como una proporción similar de municipios, no son del todo prioritarias de acuerdo a los niveles de marginación prevalecientes, sobre todo los Valles Centrales cuyo nivel de desarrollo es el más alto de la entidad. Así mientras la región Cañada es la que menos recursos recibió en el periodo señalado, concentra alrededor del 16% de la población estatal que vive en condiciones de muy alta marginación, nivel superior al de regiones como la Mixteca y el Istmo, en las que viven proporciones de esa población de 9.4% y 5.4% respectivamente. Esta situación es más grave al observar la tendencia de la participación del gasto por región, ya que por ejemplo la región Valles Centrales recibió el 12.7% del total de recursos del ramo en 1995, 15.4% en 1997 y para 1999 su participación se elevó al 20%; y en el caso de la Cañada recibió el 8.8% en 1995, pero su participación relativa decreció año con año hasta llegar a 4% en 1999. Otras regiones como la Costa y el Istmo también tuvieron aumentos relativos en el gasto, al tiempo que la Mixteca y la región Papaloapan fluctuaron año con año. La situación de la región Costa ilustra que las asignaciones del Ramo 26 tuvieron cierta congruencia ya que la misma aumentó su participación en el gasto, siendo una de las más pobladas y con el mayor número de habitantes en condiciones de marginación muy alta.

Cuadro 22
RAMO 26. GASTO EJERCIDO EN EL ESTADO DE OAXACA
POR REGIÓN, 1995-1999
(Porcentajes)

Región	1995	1996	1997	1998	1999	Total 1995-99
CAÑADA	8.82	8.57	6.57	5.69	4.05	7.32
COSTA	12.62	11.83	17.53	21.11	18.01	15.19
ISTMO	11.87	10.33	10.00	13.22	13.55	11.13
MIXTECA	14.98	16.52	15.25	13.92	13.82	15.28
PAPALOAPAN	7.97	7.97	8.51	6.70	9.41	8.18
SIERRA NORTE	9.50	8.85	6.80	4.02	5.44	6.79
SIERRA SUR	10.07	10.18	9.62	8.44	11.08	9.93
VALLES CENTRALES	12.72	13.94	15.45	15.89	20.57	14.94
COBERTURA REGIONAL*	11.46	11.81	10.27	11.00	4.06	10.41
TOTAL ESTATAL	100	100	100	100	100	100

* Se refiere a un gasto que no está identificado geográficamente.
Fuente: Cuadro 10A.

⁶⁸ Es necesario mencionar que en ejercicio del Ramo 26 en el estado de Oaxaca se incluye un concepto denominado "Cobertura Regional", que cubre cerca del 10% del total de los recursos del ramo y cuya asignación no se identifica geográficamente, pero que se incluye para la corroboración de cifras.

Divergencias similares a las ya mencionadas se pueden encontrar al interior de las regiones. Tal es el caso de la región Valles Centrales donde el distrito de menor marginación en todo el estado, Centro, concentró 4.5% del gasto total estatal del Ramo 26 y el 30.4% del total destinado a la región; en cambio los distritos de Ejutla y Ocotlán, en los que vive el 19% y 23% de la población con grado de marginación muy alto de la región, respectivamente, solo percibieron el 1.5% de los recursos estatales y el 10% del gasto regional cada uno. En la región Papaloapan el distrito de Tuxtepec, que si bien es el segundo más poblado, tuvo la mayor participación de los recursos del ramo entre 1995 y 1999 con un 6.8%, además de concentrar más del 80% del gasto regional, mientras que el distrito de Choapam sólo percibió un promedio de 15% del gasto anual de la región, a pesar de que la totalidad de sus municipios están considerados como de muy alta marginación.

Esta absorción de recursos del Ramo 26 por parte de determinados distritos se advierte también en la región Istmo, donde el distrito de Juchitán fue el segundo más beneficiado de la entidad con una participación de 6.5% en el periodo indicado y el de Tehuantepec con un porcentaje de 4.6% se ubicó en el sexto lugar, no obstante que ambos distritos tienen un grado de desarrollo relativamente elevado, sobre todo este último; situación que contrasta con el distrito de Teotitlán en la Cañada, con el mayor número de habitantes en el estado viviendo en condiciones de muy alta marginación, el cual percibió solo 4.4% de los recursos estatales y cuya participación decreció anualmente, pues de 5.3% que recibía en 1995 terminó con sólo 2.1% en 1999. Otro distrito cuyo grado de carencias sociales es muy grave, Sola de Vega en la Sierra Sur, obtuvo sólo el 3.0% de los recursos estatales del ramo y su participación anual fue oscilante, pasando de 3.7% en 1995 a 2.4% en 1997 y 4.0% en 1999.

Dentro de la región Costa la distribución de recursos fue más equilibrada, siendo el distrito de Juquila el más beneficiado con el 5.8% del gasto estatal, seguido por el de Pochutla con 5.7% y Jamiltepec con 3.6% (obteniendo el 39%, 38% y 23% del monto destinado a la región respectivamente); a pesar de que el distrito con las mayores carencias es Pochutla y que el de Jamiltepec posee mayor número de habitantes en condiciones de alta y muy alta marginación que el de Juquila. En la región Mixteca la distribución de los recursos entre distritos es más o menos congruente con los niveles de marginación, con el distrito de Tlaxiaco a la cabeza de los más beneficiados, seguido de Juxtahuaca y Huajuapán que recibieron 4.8%, 2.5% y 2.3% de los recursos estatales respectivamente, y en conjunto concentraron poco más del 60% del gasto designado a la región. Aquí puede objetarse el monto dirigido al distrito de Huajuapán pues si bien es el más poblado de la Mixteca sus condiciones socioeconómicas también son las más altas, teniendo mayor grado de carencias otros distritos como Nochixtlán. Un caso interesante se da en la Sierra Norte, donde la asignación de recursos efectivamente siguió el orden del desarrollo humano de los distritos, siendo el distrito Mixte, uno de los más atrasados del estado, el más beneficiado de la región al obtener el 2.9% de los recursos del ramo, seguido por el de Villa Alta (2.5%) y el de Ixtlán de Juárez (2.1%); situación que no se reflejó en la distribución anual de

recursos pues en 1995, 1998 y 1999 uno de los dos últimos distritos percibió mayores cantidades que el de Mixe.

Otro punto de vista importante lo brinda el análisis del gasto per cápita del Ramo 26 por región (Cuadro 23), donde se aprecia que en el periodo de 1995 a 1997 la región Sierra Norte fue la más beneficiada del estado, ya que se le destinó un gasto superior a los 400 pesos por habitante, seguida por la región Cañada con un promedio de 352.1 pesos por persona en el mismo periodo. A continuación están, con niveles cercanos entre ellas, las regiones Mixteca, Sierra Sur y Costa con asignaciones promedio de 311.2, 290.1 y 269.7 pesos por habitante respectivamente. Las regiones Istmo, Papaloapan y Valles Centrales se encuentran en los últimos lugares con niveles de gasto promedio per cápita de 166.2, 164.3 y 144.5 pesos para los años indicados.

Cuadro 23
RAMO 26. GASTO PER CÁPITA POR REGIÓN, 1995-1999
(Pesos por persona)

Región	1995	1996	1997	1998	1999
SIERRA NORTE	419.2	435.1	401.6	57.9	95.3
CAÑADA	346.6	371.7	338.2	70.7	60.7
MIXTECA	259.3	319.5	354.8	79.1	95.7
SIERRA SUR	256.6	268.0	325.9	69.5	110.7
COSTA	210.2	217.2	381.7	110.7	113.7
ISTMO	160.1	156.1	182.6	59.2	74.3
PAPALOAPAN	139.5	155.1	198.4	38.0	64.9
VALLES CENTRALES	113.8	137.8	182.0	45.2	70.7
OAXACA	223.2	247.8	296.4	72.0	87.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 8 y Cuadro 10A.

Sin embargo en 1998 y 1999 las tendencias del gasto per cápita se modifican considerablemente, sobresaliendo en primer término la abrupta caída del mismo, resultado de la disminución en el monto de los recursos manejados a través del Ramo 26. Al interior del estado es la región Costa la que obtiene un valor más alto del gasto per cápita en los dos años referidos, superior a los 100 pesos por persona; otras regiones con niveles superiores al estatal son la Mixteca, Sierra Sur y Sierra Norte. Y con las menores asignaciones se ubican las regiones Istmo, Cañada, Valles Centrales y Papaloapan. Lo anterior revela que si bien algunas regiones con altos niveles de marginación obtuvieron en general menores participaciones de los recursos del Ramo 26 que otras, en términos per cápita se colocan en los primeros lugares, como ocurre con la Sierra Norte, Cañada y Sierra Sur, lo que no significa que el gasto asignado sea proporcional a las necesidades y carencias de la población de la región.

5.3 RAMO 33. GASTO EJERCIDO A TRAVÉS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM), 1998-2003

5.3.1 ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL RAMO 33

A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Coordinación Fiscal los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33. Este ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como a nuevos compromisos que se originaron a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos estatales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social.

Con estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos⁶⁹. Su creación evidenciaba la escasez de recursos tributarios que padecían de modo crónico la gran mayoría de los gobiernos locales, por lo que se trató de enfocarlos hacia actividades específicas que mejoraran las condiciones sociales de la población. Inicialmente se compuso de 5 fondos, agregándose en 1999 otros dos, para conformar así los siete fondos que operan actualmente, mencionados ya en el Capítulo II, y que constituyeron una nueva forma de asignación de recursos pues a diferencia de las participaciones federales, estos fondos los cede el gobierno federal para que los ejerzan las entidades federativas y municipios, aunque su uso está sujeto a la normatividad y supervisión del mismo.

Desde el inicio de la operación del Ramo 33 el estado de Oaxaca ha sido una de las entidades que más se ha visto beneficiada, solo superada por Chiapas y Veracruz, asignándosele en el año 2003 un monto de 13 mil 214 millones de pesos, cifra que corresponde al 5.3% del total del ramo (Cuadro 24). De los recursos ejercidos en Oaxaca a través de dicho ramo la mayor parte ha correspondido al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (65% del total en promedio), así como al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (14.7%) y al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (9.4% en promedio).

⁶⁹ Colmenares Páramo, David. "El federalismo fiscal y las transferencias coordinadas (Ramo 33)" en *El Economista Mexicano. Federalismo fiscal desde estados y municipios*. Colegio Nacional de Economistas, Editorial Nueva Época, 1999, p. 189.

Cuadro 24
GASTO EJERCIDO A TRAVÉS DEL RAMO 33 EN EL ESTADO DE OAXACA
 (Millones de pesos)

Año	Total	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social			Fondo de Aportaciones Múltiples			Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del DF
				Total	FISE	FISM	Total	Programa Alimentario y Servicio Social	Infraestructura Educativa			
1998	5,639.2	3,986.5	534.7	698.2	101.3	596.9	181.3	74.1	107.2	238.5		
1999	7,499.2	4,885.5	696.3	1,027.6	135.6	892.0	226.3	97.9	128.4	511.6		149.9
2000	9,104.1	5,890.1	889.0	1,283.9	155.6	1,128.3	255.7	116.3	139.4	587.0	30.8	167.6
2001	10,682.5	6,961.2	949.9	1,528.8	185.5	1,343.3	299.1	139.7	159.5	692.9	70.2	180.4
2002	12,056.6	7,803.0	1,040.6	2,122.4	257.2	1,865.2	328.1	156.5	171.6	792.3	74.4	95.8
2003	13,220.5	8,414.5	1,348.7	2,145.1	259.3	1,885.8	343.1	166.7	176.4	812.2	75.4	81.5

Fuente: Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno (Vicente Fox), Anexo Estadístico, México, 2004.

Por lo que corresponde al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, éste absorbió los recursos que hasta 1997 se encontraban en el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) del Ramo 26, pero se dividió en dos vertientes: un fondo estatal (FISE) y otro municipal (FISM), siendo este último administrado directamente por las haciendas municipales y el cual ha absorbido la mayor parte de los recursos del fondo. Sin embargo es importante destacar el hecho de que el FAIS es el único fondo del Ramo 33 que se ha asignado, tanto en el nivel federal como estatal, mediante fórmulas explícitas y públicas definidas en función de la pobreza de los estados y municipios. Esto ha convertido al FAIS en una de las acciones dirigidas más destacadas del gobierno en la lucha contra la pobreza, al favorecer la creación de infraestructura social básica en los municipios más rezagados⁷⁰. Lo anterior contrasta con lo que ocurre con otros fondos del Ramo 33, como el Fondo para la Educación Básica y Normal el cual se asigna en función del inventario de infraestructura y plantillas de personal del sector establecidas en cada estado, por lo que las asignaciones pueden no corresponder a la distribución de las necesidades de cada entidad en este rubro.

⁷⁰ Scott, John. "Descentralización, focalización y pobreza en México" en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (Coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa - UNAM, México, 2000, p. 484.

5.3.2 FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM). RECURSOS EJERCIDOS EN EL ESTADO DE OAXACA

5.3.2.1 FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS): OBJETIVOS Y DISTRIBUCIÓN

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones que se hagan hacia estados y municipios como parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema⁷¹. Por lo que toca al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), éste lo administra el Gobierno del Estado y se destina a obras y acciones sociales de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal; y por ley su monto se determina a partir del 0.303% de la Recaudación Federal Participable.

En cuanto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), según lo indica la ley antes mencionada y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca en su artículo 17, sus recursos podrán ejercerse en las siguientes obras, acciones sociales básicas e inversiones siguientes⁷²:

- Infraestructura productiva rural.
- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Drenaje y letrinas.
- Urbanización municipal.
- Electrificación.
- Infraestructura básica de salud.
- Infraestructura básica educativa.
- Mejoramiento de vivienda.
- Caminos rurales.

Asimismo se estipula que se podrá destinar un 2% del fondo para la realización de un programa de desarrollo institucional. En cuanto a la conformación del monto del FISM en el nivel federal, se fija a partir del 2.197% de la Recaudación Federal Participable.

Para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 34 establece que deberá realizarse considerando criterios de pobreza extrema, a través del Índice

⁷¹ Ley de Coordinación Fiscal. www.cdfhc.u.gob.mx

⁷² Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca. www.oaxaca.gob.mx/congreso/legislatura/congreso.htm

Global de Pobreza, el cual surge de una fórmula que toma en cuenta cinco necesidades básicas de los hogares⁷³:

- Ingreso per cápita del hogar.
- Nivel educativo promedio del hogar.
- Disponibilidad de espacio de la vivienda.
- Disponibilidad de drenaje.
- Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Una vez que se obtiene el Índice Global de Pobreza de los hogares en condición de pobreza extrema, se multiplica por el tamaño del hogar para incorporar el factor poblacional, obteniendo así la Masa Carencial del Hogar (MCH). Al sumar el valor de la MCH de todos los hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal. Una vez determinada ésta, se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la Masa Carencial Nacional. Finalmente cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada estado.

De este modo la distribución del FAIS se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional. A su vez, la Ley indica en su artículo 35 que cada estado deberá distribuir entre sus municipios los recursos del FISM con una fórmula igual a la antes descrita para enfatizar las aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema; y en caso de que la falta de información imposibilite la aplicación de la fórmula se utilizarán cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición.
- Población municipal mayor de 15 años que no sepa leer y escribir respecto de la población estatal en igual condición.
- Población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje respecto de la población estatal sin el mismo servicio.
- Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

En la actualidad pocos estados aplican la fórmula señalada para la distribución de recursos del FISM entre sus municipios, de modo que la mayoría utiliza los cuatro criterios mencionados. Entre ellos se encuentra Oaxaca, el cual por la elevada cantidad de municipios y la ausencia de información necesaria no ha utilizado la fórmula descrita para la distribución del FISM, y cuyas asignaciones al interior del estado se detallan en el siguiente apartado.

⁷³ La metodología detallada se encuentra en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

5.3.2.2 ASIGNACIONES POR REGIÓN Y DISTRITO

Como se aprecia en el Cuadro 25, la distribución del FISM en el nivel regional de Oaxaca muestra algunos desequilibrios relevantes similares a los que se presentaban con el Ramo 26. Se aprecia que en el periodo de 1998 a 2003 la región Valles Centrales fue la más beneficiada de la entidad al percibir el 17.7% de los recursos ejercidos, además de que anualmente su asignación también fue la mayor, seguida por la región Costa que fue la segunda más favorecida con el 16.9% del gasto asignado en el periodo. Con porcentajes cercanos de aportaciones se encuentran las regiones Papaloapan, Mixteca, Istmo y Sierra Sur (de 13.3%, 13.1%, 12.4% y 12.1% respectivamente) mientras que la Cañada y la Sierra Norte son las regiones con los menores porcentajes del fondo, de 8.2% y 6.3% cada una. En cuanto al porcentaje que percibieron las regiones anualmente del fondo, el posicionamiento es el mismo al descrito anteriormente y la variación de un año a otro es mínima.

En este contexto debe señalarse que si bien el FISM pretende distribuir sus recursos según criterios de pobreza, en el nivel regional esto no se ha observado cabalmente ya que la asignación parece determinada preponderantemente por la población de la región, ya que la Costa y los Valles Centrales concentran casi el 40% de los habitantes de la entidad, aunado a que esta última región posee los más altos niveles de desarrollo humano del estado. En cambio regiones como la Sierra Sur y la Cañada reciben menos recursos, no obstante el profundo grado de pobreza presente en ambas y las vastas carencias en infraestructura básica que padecen.

Cuadro 25
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL GASTO
EJERCIDO EN EL ESTADO DE OAXACA POR REGIÓN, 1998-2003
(Porcentajes)

Región	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total 1998-2003
CAÑADA	8.1	8.1	8.1	8.1	8.5	8.4	8.2
COSTA	16.6	16.6	16.6	16.6	17.4	17.3	16.9
ISTMO	12.4	12.5	12.5	12.6	12.3	12.1	12.4
MIXTECA	13.2	13.1	13.1	13.2	13.1	13.1	13.1
PAPALOAPAN	13.6	13.6	13.6	13.6	12.7	13.3	13.3
SIERRA NORTE	6.1	6.0	6.0	5.9	6.5	6.5	6.3
SIERRA SUR	12.2	12.2	12.2	12.2	12.0	12.0	12.1
VALLES CENTRALES	17.9	17.9	17.9	17.9	17.5	17.4	17.7
TOTAL ESTATAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuadro 12A.

Una comparación del FISM en el ámbito distrital presenta otra perspectiva interesante de la distribución del gasto dentro de las regiones. De acuerdo a los datos presentados en los Cuadros 11A y 12A del Anexo, nuevamente es en la región Valles Centrales donde tienen lugar los mayores desequilibrios en el gasto; muestra de ello es que el distrito de Centro, con el IDH más alto del estado, ha absorbido el 6.42% del gasto del FISM entre 1998 y 2003, siendo el cuarto distrito más beneficiado del estado, así como el 36% del total destinado a la región, mientras que el distrito de menor IDH en la zona, Ejutla, sólo obtuvo el 1.41% de los recursos del fondo y el 8% del monto destinado a la región. En la región Papaloapan también se aprecia una situación similar, donde el distrito de Tuxtepec ha sido el más beneficiado por el FISM en todo Oaxaca con poco más del 11% del total, captando más del 80% del gasto regional, no obstante que su IDH es relativamente alto, mientras que el distrito vecino de Choapam, con uno de los menores niveles de desarrollo sólo obtuvo el 2.06% del total del fondo asignado en el periodo antes indicado.

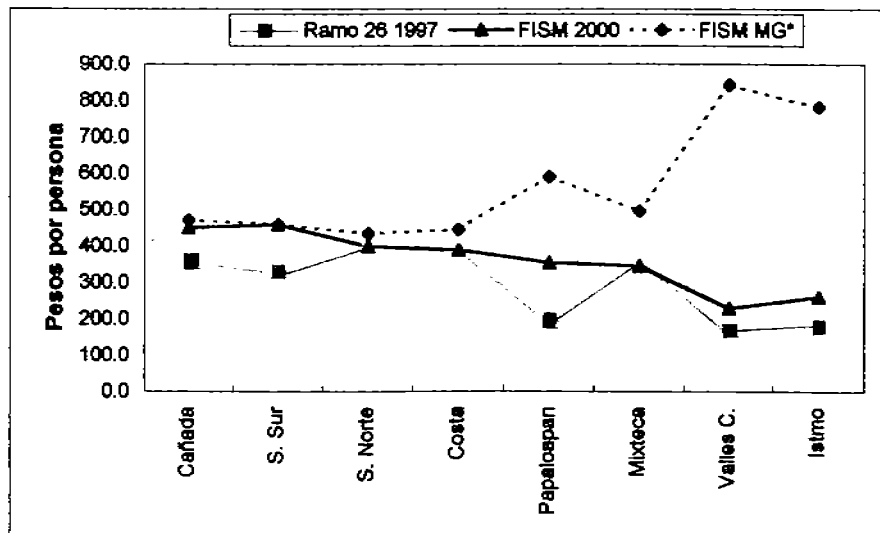
El segundo distrito más beneficiado dentro del gasto del FISM es Juchitán dentro de la región Istmo, con el 6.52% del total ejercido entre 1998 y 2003, y aunque es el tercer distrito más poblado, sus condiciones socioeconómicas no son tan críticas como las de otros distritos del estado que percibieron menores recursos; y el otro distrito de la región, Tehuantepec, fue el séptimo con mayores aportaciones (4.73%) no obstante que su IDH es el segundo más elevado del estado. En la Mixteca los distritos de mayor población son los más beneficiados como Tlaxiaco y Huajuapán, que captaron el 3.56% y 2.66% del gasto estatal respectivamente, al tiempo que Juxtlahuaca, con el tercer IDH más bajo, sólo percibió el 2.56% de los recursos estatales del fondo. Y en la región Sierra Sur, donde se localiza el distrito Sola de Vega con el menor IDH de Oaxaca, el gasto asignado del FISM para el mismo fue de sólo 3.81%, ubicándose en el lugar número trece, mientras que el distrito de Miahuatlán captó el 4.25% del gasto estatal, ocupando el lugar nueve de los más beneficiados. Los dos distritos restantes, Putla y Yautepec, obtuvieron asignaciones menores de 2.92% y 1.13% respectivamente.

Asignaciones más equilibradas se observan en la región Costa, donde los porcentajes del gasto son acordes con las necesidades de los distritos, siendo Pochutla el distrito con mayores aportaciones del fondo (6.9%) y el tercero más beneficiado del estado, al poseer un grado más elevado carencias de infraestructura y servicios básicos como se puede apreciar en el Cuadro 9A, seguido por el de Jamiltepec (5.81%) y Juquila (4.23%). Un caso similar se da en la Sierra Norte, teniendo el distrito Mixe la mayor asignación de gasto en la región (4.27% del total estatal) dado su bajo nivel de desarrollo, y prosiguiendo según el IDH continúa el distrito de Villa Alta (1.04%) y luego el de Ixtlán de Juárez (0.95%). Por último en la región Cañada el distrito de Teotitlán se ubicó como el quinto más beneficiado con una participación en el FISM de 6.31%, porcentaje congruente con el grado de marginación del mismo, mientras que el distrito de Cuicatlán obtuvo el 1.94% del gasto estatal en el periodo de análisis.

5.4 COMPARACIÓN DE ASIGNACIONES ENTRE EL RAMO 26 Y EL FISM DEL RAMO 33

De acuerdo a lo descrito en los apartados anteriores, es posible señalar que la asignación del gasto realizada por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) es más congruente con el nivel de desarrollo y el grado de marginación en las regiones y distritos del estado de Oaxaca que el gasto que se canalizó a través del Ramo 26. Para analizar esta situación desde la perspectiva regional se pueden comparar las asignaciones per cápita del gasto en las ocho regiones del estado, como se muestra en la Gráfica 6; donde se ordena cada región de izquierda a derecha según el porcentaje de habitantes viviendo bajo condición de marginación muy alta respecto al total regional, y se considera el gasto per cápita del Ramo 26 ejercido en 1997 y el del FISM de 2000, ambos en valores corrientes. Los resultados revelan que las asignaciones en términos per cápita del Ramo 26 no tuvieron un orden de prioridades específico, pues benefició particularmente a las regiones Sierra Norte, Costa, Mixteca y Cañada mientras que el Papaloapan, Istmo y Valles Centrales son las que tuvieron los menores valores de gasto.

Gráfica 6
COMPARACIÓN DE GASTO PER CÁPITA POR REGIÓN.
RAMO 26 Y FISM, 1997 Y 2000
(Pesos corrientes por persona)



* Se refiere al gasto per cápita del FISM considerando solo a la población de alta y muy alta marginación de cada región.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadros 8, 10A y 11A.

En cambio, el gasto canalizado a través del FISM ha dado prioridad a las regiones de mayores rezagos, como la Sierra Sur y la Cañada con un gasto de 458 y 450 pesos por habitante respectivamente, seguidas por la Sierra Norte y la Costa con 399 y 388 pesos, luego continúan el Papaloapan y la Mixteca con un rango de 353 y 344 pesos mientras que regiones con un desarrollo relativamente más elevado, tal como el Istmo y Valles Centrales obtuvieron los menores rangos de gasto (229 y 269 pesos por persona respectivamente). Lo anterior se advierte en la Gráfica 6 por la forma descendente de la línea correspondiente al FISM, en contraste con la línea que representa al gasto del Ramo 26 cuya trayectoria es oscilante.

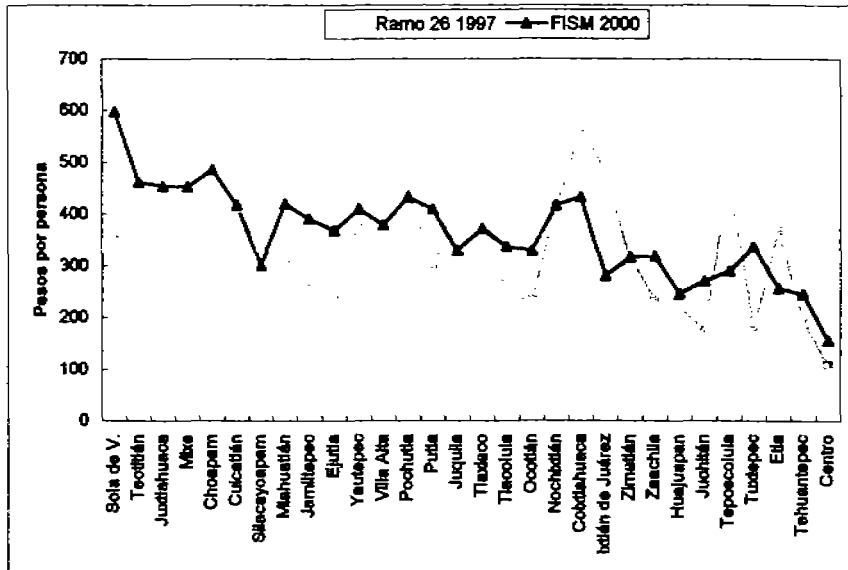
A pesar de la mejora en la asignación del gasto social que representa el FISM, su monto resulta aún insuficiente para atacar los enormes rezagos en las regiones más pobres; si se observa en la Gráfica 6 la línea FISM MG, que representa el gasto per cápita del FISM del año 2000 pero calculado sólo con la población de cada región considerada en las categorías de alta y muy alta marginación, sobre la cual tiene prioridad el fondo, denota que el monto canalizado a las regiones más desarrolladas como el Istmo y los Valles Centrales es notablemente elevado, con asignaciones cercanas a los 800 pesos por habitante, mientras que el resto estaría percibiendo un gasto menor a los 500 pesos. Ello indicaría que el gasto dirigido a enfrentar las necesidades de los grupos más marginados de las regiones con mejores indicadores sociales en el estado es mayor que el orientado a los de las regiones más atrasadas, social y económicamente.

La comparación de rangos de gasto per cápita en el ámbito distrital también permite hallar contrastes importantes. Como se muestra en la Gráfica 7 y con ayuda de los datos del Cuadro 13A del Anexo, se advierte que el gasto canalizado por distrito a través del Ramo 26 de 1995 a 1999 presenta varias inconsistencias en cuanto a la prioridad de asignación. Esta situación se representa en la Gráfica 7 por medio del orden de los distritos, dispuestos de menor a mayor valor del Índice de Desarrollo Humano, observándose que los distritos con menor desarrollo humano (presentados en el lado izquierdo de la gráfica), obtuvieron niveles de gasto per cápita en 1997 inferiores a sus requerimientos, como Sola de Vega, Juxtlahuaca, Mixe, Choapam y Teotitlán, ubicándose este último inclusive en la posición 18 entre los 30 distritos. Los distritos con las más elevadas asignaciones presentan rangos excesivos, y sus niveles de pobreza y marginación no son tan profundos como en los anteriores; tal es el caso de los de Villa Alta, Coixtlahuaca, Ixtlán de Juárez y Teposcolula que en realidad son los distritos menos poblados, demostrando así la falta de congruencia entre el gasto canalizado y los niveles de desarrollo prevaletentes.

Otras disparidades de importancia aparecen en el distrito de Etlá, ubicado entre los tres mejor posicionados según su IDH, pero que fue el número 11 de los más beneficiados con los recursos del Ramo 26; y en los de Tlacolula y Ejutla pues su IDH los ubica en los lugares 14 y 21 respectivamente, mientras que por el gasto per cápita recibido descienden hasta los lugares 25 y 22. Asignaciones más congruentes se aprecian en distritos de mayor desarrollo relativo, entre ellos

Centro, Tehuantepec y Juchitán donde los montos canalizados son los más bajos en el estado.

Gráfica 7
COMPARACIÓN DE GASTO PER CÁPITA POR DISTRITO.
RAMO 26 Y FISM, 1997 Y 2000
 (Pesos corrientes por persona)



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 13A.

En cuanto al gasto per cápita del FISM para el año 2000, la asignación es mucho más congruente con los niveles de desarrollo de cada distrito, notándose incluso una distribución más homogénea pero privilegiando a aquellos con las más graves carencias. De esta manera Sola de Vega es el distrito más beneficiado por el FISM, siendo el de menor IDH y aquel con las más graves carencias de infraestructura y en la dotación de servicios básicos; le siguen Choapam, Teotitlán, Juchitahuaca y Mixe los cuales tienen asimismo los más bajos valores para el IDH distrital. En el extremo opuesto se encuentran los distritos de Huajuapán, Tehuantepec y Centro con los menores rangos de gasto per cápita, estando en este último por debajo de los 200 pesos por habitante, pero que en cambio poseen los más elevados valores para el IDH. Cabe señalar que existen distritos para los cuales las aportaciones del Ramo 26 y del FISM son casi idénticas, a pesar de las diferencias en los criterios de asignación entre uno y otro, entre ellos Cuicatlán, Silacayoapam, Yautepec, Pochutla, Nochistlán y Zimatán; reflejando así similitudes en la distribución de ambos.

No obstante las notables mejoras que representa en la distribución del gasto, el FISM mantiene ciertas incongruencias respecto a los montos canalizados a algunos distritos. Por ejemplo el distrito de Silacayoapam, que según el gasto per cápita canalizado se colocó en el lugar 23, mientras que su IDH lo ubica entre los siete más bajos del estado; y el distrito de Ejutla, con el menor IDH en la región Valles Centrales y que lo posiciona en el lugar 10 de los más bajos, pero en cambio la asignación del FISM lo sitúa en el lugar 16. Otra situación se presenta con el distrito de Coixtlahuaca, el cual se ubicó entre los 10 más beneficiados con el gasto por habitante del fondo, no obstante que es el menos poblado en la entidad, cuando por el IDH debió hallarse en el lugar 20. También puede mencionarse el caso de Tuxtepec, con el mayor gasto total y ubicado en la posición 17 en términos per cápita, donde existen necesidades de infraestructura de consideración, pero que sin embargo su IDH distrital lo pone como el cuarto de mayor desarrollo humano en la entidad.

Lo anterior deja entrever que el FISM no ha logrado focalizar cabalmente sus recursos hacia las regiones de Oaxaca con mayor magnitud y profundidad de la pobreza extrema, objetivo esencial de su funcionamiento. Además debe señalarse que el gasto social canalizado por el FISM resulta insuficiente si se compara con la magnitud de las necesidades a cubrir. Por citar un caso, en el distrito Mixe el 67% de sus pobladores se encuentra en condiciones de muy alta marginación, esto es poco más de 65 mil personas; y el 87.9% de sus habitantes viven en localidades de menos de 2 mil 500 pobladores. Los servicios básicos en las 20 mil 314 viviendas del distrito son sumamente deficientes: según datos del último censo el 33.8% de las mismas carecen de agua entubada, una de cada tres no tiene electricidad, y sólo el 17.5% posee drenaje, además de que el 67.7% de las viviendas tienen piso de tierra y solo el 26% de las mismas están construidas con materiales sólidos⁷⁴. Por si fuera poco sólo el 7.7% de la población ocupada ganaba más de dos salarios mínimos; condiciones que deben atacarse con un gasto anual por habitante de 454 pesos en 2000, que en total sumaban 51 millones 676 mil 175 pesos.

A pesar de lo antes mencionado, no puede dudarse de la importancia de los recursos canalizados a través del FISM en el combate a la pobreza a partir de 1998, sobre todo en un estado como Oaxaca donde las carencias de infraestructura básica y de comunicaciones son enormes. La priorización del gasto social es un elemento fundamental para su manejo y para la superación de la marginación y el atraso social, quedando el reto de ampliarlo hacia otros componentes del gasto, como a otros fondos del Ramo 33.

⁷⁴ Se refiere a paredes construidas con tabique, ladrillo, block, piedra, cantera y cemento o concreto.

5.5 ¿CUÁL HA SIDO EL IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN OAXACA EN EL PERIODO DE ESTUDIO?

Desafortunadamente en México no existe un estudio global que muestre la evidencia real de los efectos y la incidencia del gasto social en los niveles de vida de la población mexicana, ya que los existentes se han concentrado en los avances conseguidos en aspectos como la educación o la salud, o sobre determinados grupos como los pobres extremos. En vista de lo anterior, sólo es posible determinar parcialmente el impacto del gasto social dentro del estado de Oaxaca en el combate a la pobreza, específicamente en los rubros educativo, de salud y de infraestructura básica.

En el ámbito del desarrollo humano el IDH nuevamente ofrece un panorama del cambio existente en las capacidades básicas de la población oaxaqueña entre 1995 y 2000. Con base en el Índice Modificado de Desarrollo Humano (IMDH)⁷⁵, presentado por PNUD en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* es posible comparar el valor de ese índice para 1995, en ese entonces de 0.6827, con el valor del año 2000 (0.7059), notándose un aumento de 3.3%, pero que es menor al crecimiento del índice nacional (3.4%). Observando el avance mostrado por cada uno de los componentes del IMDH, el índice de educación creció 2.5% entre 1995 y 2000, el de la esperanza de vida 3.9% y el de PIB per cápita un 4.1%, siendo en los dos primeros mayor el aumento que el promedio nacional (de 0.6%, 3.7% y 7.8% para cada índice, respectivamente).

De acuerdo con los datos anteriores, se ha registrado un mejoramiento en las capacidades básicas en la población del estado de Oaxaca, particularmente en materia de educación y salud, dos de los rezagos más apremiantes en la entidad. En efecto, el analfabetismo en personas mayores de 15 años descendió en poco más de 2 puntos porcentuales entre 1995 y 2000, mientras que la tasa de asistencia escolar para el rango de edades entre 6 y 14 años pasó de 87.9% a 89.3%, y la esperanza de vida aumentó de 71.64 a 73.18 años en el mismo periodo. Estos incrementos, aunque moderados, constituyen un avance primordial en el combate a la pobreza al brindar elementos para que los individuos superen por su propio esfuerzo dicha condición.

Sin embargo aún no es posible determinar en qué grado el gasto social canalizado al estado favoreció a los avances mencionados. Por otra parte es evidente el pobre desempeño económico de la entidad, manifestado en el menor ritmo de crecimiento del índice de PIB per cápita, lo que plantea un enorme reto para el gobierno y las políticas públicas de la entidad, ya que el crecimiento

⁷⁵ El Índice Modificado de Desarrollo Humano (IMDH) se utiliza para hacer comparaciones históricas ante la falta de indicadores exactos. Para su cálculo se realizan 3 modificaciones respecto del IDH: la tasa de asistencia escolar se calcula para el rango de edad de 6 a 14 años y no entre 6 y 24; el PIB per cápita se ajusta por el componente petrolero para eliminar sesgos en favor de estados productores; y el índice de PIB per cápita se calcula con referencia a un máximo de 40 mil pesos de 1993 y un mínimo de mil pesos del mismo año. Para más detalle véase PNUD (2002), p. 60.

económico será sin duda el principal acelerador del desarrollo así como para la superación de la marginación crónica que padece Oaxaca.

Otra forma de evaluar el impacto del gasto social destinado a la entidad de manera más específica entre los años 1995 y 2000 es a través del incremento en la cobertura de los servicios básicos para las viviendas, meta planteada en el funcionamiento del Ramo 26 y objetivo primordial dentro del FISM del Ramo 33. De acuerdo con cifras del INEGI, en general existe un aumento considerable en la cobertura del servicio de agua potable, pasando de 51.3% a 65.5% en los años ya señalados, mientras que el servicio de drenaje avanzó de 29.9% a 45.6%, poco más de quince por ciento. Un aumento más modesto se dio en la electrificación de la entidad, que sólo creció 11.2% en cinco años, esto es de 76.1% en 1995 a 87.3% en 2000. Estos logros han sido posibles gracias al considerable gasto federal dirigido a la entidad en años recientes, que como se ha visto es uno de los más elevados entre las entidades federativas del país; sin embargo los rezagos en la entidad son aún serios, pues los promedios de los servicios básicos se mantienen por debajo de la media nacional, sobre todo en drenaje y dotación de agua entubada.

Un acercamiento a las condiciones de los servicios básicos en los distritos de Oaxaca entre 1990 y 2000 revela datos significativos sobre el gasto destinado a los mismos. En primer término debe destacarse la existencia de incrementos en la cobertura de los servicios básicos en todos los distritos aunque a ritmos desiguales. Por un lado sobresale la situación de algunos distritos rezagados y que entre 1995 y 1997 obtuvieron una alta asignación de recursos per cápita del Ramo 26, como ocurre en los casos de Villa Alta e Ixtlán de Juárez en la región Sierra Norte, los cuales tuvieron un mejoramiento muy importante en la dotación de servicios básicos entre 1990 y 2000, de manera que para este último año dichos distritos eran los de mayor cobertura de agua potable en el ámbito de la vivienda en el estado, con un aumento de más de 20 unidades porcentuales quedando en 90.5% y 84.3% respectivamente; mientras que en drenaje Villa Alta tuvo un crecimiento de 34% e Ixtlán 12.9%, y en electrificación se encontraban por encima del promedio estatal, con porcentajes superiores al 90% (Cuadro 26).

Un panorama similar se detecta en distritos como Teposcolula y Tlaxiaco en la Mixteca, que también obtuvieron avances considerables en la dotación de servicios básicos en el periodo señalado. Por otra parte los distritos con los más agudos rezagos en infraestructura y con mayor marginación como Sola de Vega (Sierra Sur), Teotitlán (Cañada) y Choapam (Papaloapan), que como se vio anteriormente no fueron privilegiados en la asignación per cápita del gasto del Ramo 26, mostraron el más lento avance en la cobertura de servicios, con excepción de la electricidad, en la que registraron incrementos superiores al 20%. Así, en Sola de Vega la disponibilidad de agua potable en el ámbito de la vivienda creció 8.4% y la de drenaje sólo 0.6%, mientras que en Teotitlán fue de 11.2% y 5.7% respectivamente.

Cuadro 26
**AVANCE EN LA COBERTURA DE SERVICIOS PARA LA VIVIENDA
 POR DISTRITO, 1990-2000**
 (Porcentajes)

Distrito	Agua entubada *	Drenaje	Electricidad
CANADA			
Cuicatlán	34.1	5.8	24.7
Teotitlán	11.2	5.7	27.8
COSTA			
Jamiltepec	6.5	14.4	9.3
Juquila	12.8	14.2	7.0
Pochutla	13.8	20.5	21.3
ISTMO			
Juchitán	11.6	21.6	5.3
Tehuantepec	7.5	17.3	4.9
MIXTECA			
Coatlahuaca	20.9	8.5	12.5
Huajuapam	20.0	22.7	3.5
Juxtahuaca	24.3	13.3	24.1
Nochistlán	19.7	9.1	23.6
Silacayoapam	24.8	21.3	4.5
Teposcolula	22.6	16.4	13.5
Tlaxiaco	30.1	4.3	25.3
PAPALOAPAN			
Choapam	19.8	4.6	33.8
Tuxtepec	12.2	13.2	12.5
SIERRA NORTE			
btlán de Juárez	20.1	12.9	7.4
Mixe	29.8	5.1	17.8
Villa Alta	29.7	34.0	4.7
SIERRA SUR			
Miahuatlán	14.9	4.8	16.2
Putla	22.3	18.4	14.9
Sola de Vega	8.4	0.6	26.2
Yautepec	28.4	5.6	13.2
VALLES C.			
Centro	2.7	11.6	-0.5
Ejutla	12.6	8.3	5.2
Etla	5.0	21.7	7.6
Ocotlán	6.3	14.2	2.7
Tlaxiaco	13.3	12.9	5.1
Zaachila	-1.9	13.8	4.1
Zimatlán	17.0	16.0	6.3
OAXACA	14.2	15.7	11.2

* Se refiere a viviendas que disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda, por lo que comprende a las viviendas que disponen del servicio dentro de ella y fuera de la misma pero dentro del terreno.

Fuente: INEGI. Oaxaca. Perfil Sociodemográfico. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México, 2003.

Sin embargo los resultados no son totalmente homogéneos; por ejemplo en Coixtlahuaca, distrito de la Mixteca que tuvo una de las mayores asignaciones per cápita del Ramo 26, a pesar de ser el menos poblado de la entidad logró avanzar 12.5% en materia de electrificación, 8.5% en drenaje y 20% en agua potable, quedando la cobertura en 82.4%, 17.4% y 55.5% respectivamente, muy por debajo de la media estatal y sin alcanzar los incrementos conseguidos en otros distritos con niveles muy similares de gasto dentro de la misma región, como Teposcolula.

De igual forma en los distritos de mayor desarrollo relativo, con importantes centros urbanos y con los más bajos montos per cápita del Ramo 26, como Tehuantepec, Juchitán y Huajuapán se consiguieron avances destacados en la cobertura de alguno de los servicios, sobre todo en drenaje y agua potable, al tiempo que en el servicio eléctrico fueron de los más bajos. Otro distrito muy poblado, Tuxtepec, que recibió el mayor porcentaje de recursos del Ramo 26 en el periodo de estudio, logró avances moderados y solo destacó en el avance del servicio eléctrico, aún sin superar los promedios estatales. En el caso del distrito Centro, donde se ubica la capital estatal y con la menor asignación per cápita del gasto, el avance fue mínimo e inclusive hay un retroceso en la expansión del servicio de electricidad. La situación anterior también se observa en otros distritos de los Valles Centrales como Ejutla, Ocotlán, Tlacolula y Zaachila con lentos avances e incluso retrocesos en éste último, donde el porcentaje de viviendas que disponen de agua disminuyó 1.6%.

Se observa que el combate a los rezagos básicos en los distritos ha tendido a centrarse sobre algún servicio en particular, de acuerdo a la priorización de necesidades de cada uno, haciendo más lento el avance en los otros; en pocos distritos se ha progresado en los tres servicios examinados. No debe dejarse a un lado el hecho de que la aplicación más eficiente del gasto y la capacidad de los ayuntamientos para la administrarlo ciertamente repercuten en las diferencias encontradas.

Es de esperar que los recursos orientados bajo el FISM del Ramo 33 favorezcan el equilibrio en el avance de los servicios básicos de las viviendas entre los distritos y regiones del estado, en la medida que permiten una distribución más equitativa en comparación del Ramo 26, como se vio anteriormente, además del mayor rigor en sus normas de seguimiento y evaluación del gasto. En los logros analizados resulta prematuro juzgar el papel desempeñado por este gasto, ya que su ejecución solo incluye los años de 1998 y 1999; datos posteriores harán posible conocer su impacto en el combate a la escasez de infraestructura básica de servicios.

Si bien el gasto social canalizado a Oaxaca en el periodo de estudio no explica completamente los aumentos en la cobertura de servicios, y a pesar de la distancia existente en los años de comparación en el breve análisis presentado, no deja de tener un peso fundamental en la lucha contra la pobreza, sobre todo si se considera la falta de recursos propios de los pequeños ayuntamientos. Los

rezagos en el estado aún son fuertes, tanto en infraestructura como en el desarrollo de capital humano, y como se ha apreciado los recursos no cubren satisfactoriamente las necesidades existentes, por lo que maximizar la eficiencia en la aplicación de los mismos es un requisito indispensable, de manera que permitan atacar los rezagos en varios frentes y no sólo en la cobertura de un servicio específico. Esto indudablemente se traducirá en un mejoramiento del nivel de vida de los habitantes e impulsará el desarrollo de las economías locales en las regiones más pobres de Oaxaca.

Desde luego que la construcción de indicadores sobre la situación de la pobreza y marginación así como de su intensidad en el nivel municipal o estatal, con variables que permitan una comparación intertemporal, de los cuales existen muy pocos actualmente, facilitará el seguimiento y evaluación del gasto social canalizado a los distintos niveles de gobierno, así como del impacto en sus condiciones sociales.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis expuesto en los capítulos precedentes, se presentan las conclusiones generales del trabajo.

La concepción de la pobreza y las formas para afrontarla han tenido diversas posturas en las corrientes económicas. En los orígenes de la ciencia económica, se estaba lejos de considerarla como un problema para el sistema de mercado y su atención se deslindaba de la agenda estatal para ubicarse dentro de la esfera de lo privado. Con la llamada "revolución keynesiana" en el siglo XX llega una nueva etapa en la formulación y manejo de las políticas públicas, de tal forma que el gasto gubernamental cobra una importancia sin precedentes, dando paso al Estado del Bienestar. Asuntos como el desempleo y la seguridad social se vuelven prioritarios, de tal forma que el gasto social, entendido como la parte del gasto público destinado a cubrir las necesidades sociales de la población, tiene su mayor expansión, dado que el estado toma como su responsabilidad el aseguramiento de un nivel de vida mínimo para sus habitantes, suscribiéndolo de diversas maneras y con variada precisión dentro del marco jurídico.

La inestabilidad del crecimiento económico y los desequilibrios subsecuentes en los años setenta vinieron a poner en tela de juicio la viabilidad del Estado del Bienestar y la idea de conciliarlo con la economía capitalista. En los ámbitos académicos y políticos resurgen los planteamientos neoclásicos y conservadores que propugnan por el retorno a las políticas de libre mercado, con la consiguiente reducción del gasto público y el recorte de los gastos sociales. A principios de los ochenta, sobre la base teórica anterior, surge en varios países el neoliberalismo como un nuevo modelo de desarrollo, vigente hasta la actualidad, el cual pretende que el estado vele por el adecuado funcionamiento del sistema económico, libre de restricciones y manteniendo el orden legal.

Al comenzar un nuevo siglo es innegable reconocer los avances conseguidos en materia de bienestar social conseguidos durante la etapa del Estado Benefactor, como es el aumento considerable de la escolaridad promedio, de la esperanza de vida, construcción de infraestructura básica y el montaje de una red institucional de protección social, que con limitaciones y problemas presupuestarios, ha permitido a varios sectores de la sociedad mantener un nivel de vida digno. También hay que reconocer las dificultades que éste ha tenido, como los elevados déficits presupuestales, la restringida cobertura de la seguridad social así como la persistencia de la pobreza y la desigualdad del ingreso. No obstante el predominio hoy en día del discurso neoliberal, los logros obtenidos bajo el Estado del Bienestar en materia social representan la lucha que por décadas han mantenido diversos grupos de la sociedad, como los trabajadores, de modo que su desmantelamiento resulta inadmisibles si se pretende tener una sociedad moralmente justa. Aunque han existido recortes selectivos a los presupuestos, los servicios brindados de carácter universal han mantenido su peso en el gasto

social, pues su eliminación implicaría el desencadenamiento de una reacción social masiva.

Por ello se puede hablar, más que de su desaparición, de un ajuste de las instituciones creadas por el Estado Benefactor a las nuevas actitudes de la ciudadanía y requerimientos del mercado, pues sin duda la formación de capital humano seguirá siendo un elemento indispensable en el crecimiento económico. Para que esto prospere, se necesita introducir criterios de eficiencia en el manejo de las instituciones públicas y hacer viable su sustentabilidad en el largo plazo. Puede concluirse que el modelo del Estado del Bienestar en las economías capitalistas es capaz de aunar la productividad y la libertad, con dosis de justicia social e igualdad, que aunque imperfectas, resultan superiores a lo que se obtendría con un libre mercado sin restricciones.

Los grandes perdedores de las reformas emprendidas en los ochenta han sido básicamente los más pobres, carentes de capacidad de respuesta, los cuales han asumido el gran costo social de las mismas y para los cuales el acceso a servicios básicos privados es prácticamente imposible. Por ello es importante favorecerlos con programas específicos para atacar su situación, justificando además la prevalencia de servicios públicos gratuitos, lo que garantiza un mínimo de igualdad social.

Aún quedan muchas preguntas por responder en el debate sobre la participación del Estado en la promoción del bienestar social. No existe la suficiente evidencia teórica y empírica para juzgar categóricamente la ineficiencia de la intervención pública y del gasto social en el combate a la pobreza, y aunque los desafíos planteados por las nuevas formas de exclusión social y de desigualdad son fuertes, no hay hasta ahora otros mecanismos mejores que permitan atacarlos frontalmente.

El libre mercado funciona eficazmente bajo una serie de supuestos, que muy difícilmente se cumplen. Es más común la existencia de fallas de mercado, muchas de las cuales pueden y deben ser corregidas por la intervención gubernamental, sobre todo aquellas referentes al bienestar social, considerando que no siempre la maximización de las ganancias individuales conducen al bienestar social. En el entorno económico y político actual, más que agentes antagónicos debe reconocerse la complementariedad entre Estado y mercado, pues ambos coexisten como mecanismos de asignación y distribución de recursos escasos disponibles en la sociedad.

En el caso de México, la construcción de una política social de Estado tiene sus raíces en la Constitución promulgada en 1917, donde se consagraron los derechos básicos de los mexicanos. En las décadas siguientes estos principios se tradujeron en instituciones y políticas, en acuerdos con los sectores sociales y económicos emergentes, implantando las bases para el desarrollo posterior del país. El gasto social tuvo un papel preponderante, en particular respecto a la creación de infraestructura básica, educación y al fomento de una red de

seguridad social, sobre todo a partir de la década de los cuarenta cuando el crecimiento económico favoreció el desarrollo del Estado del Bienestar, con sus peculiares características.

En la década de los setenta, surgieron situaciones que apuntaban hacia el agotamiento del modelo económico, al tiempo se hizo evidente la necesidad de atender a diversos grupos sociales que habían quedado al margen de los beneficios de la política social y del crecimiento económico, principalmente en zonas rurales. Con la finalidad de atender esta problemática surgen diversos programas específicamente destinados a esos núcleos de población, cobrando mayor fuerza el combate a la pobreza extrema como objetivo básico dentro de la política social.

De este modo la actual política social mexicana parte de dos orientaciones, dirigidas a conjuntos sociales distintos; por un lado la política de carácter universal, que busca esencialmente aumentar la calidad de vida y fortalecer la formación de recursos humanos, la cual engloba alrededor del 75% del gasto social total, esencialmente ejercido en salud y educación. En el campo educativo la prioridad es ampliar la cobertura y la calidad de la enseñanza con mayor énfasis en los niveles básicos, mientras que el sistema de salud busca extender su cobertura a los sectores más pobres, grupos no asalariados y del sector informal, promoviendo asimismo la calidad y eficiencia del servicio.

Por el otro lado están las acciones de corte focalizado, dirigidas a los grupos sociales en pobreza extrema, incapaces de participar y beneficiarse del sistema económico. En este ámbito los esfuerzos actuales se encaminan a promover el desarrollo de las capacidades básicas de los individuos (educación, salud), mejorar las oportunidades de ingreso y a la dotación de infraestructura básica, dotándolos así de habilidades para superar por sí mismos la condición de pobres extremos. A pesar de que el combate a la pobreza y la pobreza extrema se ha convertido en la prioridad número uno de la política social mexicana, ocupando una parte importante del discurso gubernamental desde hace varios años, esto no se ha reflejado en términos presupuestales, pues hasta 2003 el gasto canalizado a esta lucha apenas representó el 7.4% del gasto programable y menos del 15% del gasto social total así como 1.3% del PIB para ese año.

En este mismo contexto los programas específicos de combate a la pobreza en México no han tenido el impacto que podría esperarse, ante la subsistencia de núcleos viviendo bajo dicha condición; consecuencia también de los periodos de crisis y el ajuste estructural experimentados por la economía mexicana desde los años ochenta. Aún así, los programas focalizados han mostrado resultados modestos, ciertamente limitados, tanto por su carácter asistencialista como por la insuficiencia de recursos financieros, además de que no han podido cubrir a aquellos grupos fuera de toda institucionalidad o que no reúnen ciertas condiciones. Es necesario combatir las nuevas formas de exclusión social generadas por el modelo económico, empezando por la generación de empleo e ingresos, lo que plantea enormes retos para la política social mexicana.

El gasto social en México mantiene una excesiva dependencia al comportamiento macroeconómico y al crecimiento del producto. Esto se refleja en las grandes fluctuaciones que ha mantenido, particularmente y con mayor fuerza en los años ochenta; de tal modo que en 1983 el gasto social real cayó en más del 30%, bajando su peso en el gasto programable y como porcentaje del PIB. El costo social de las crisis y las reformas al modelo económico fue muy alto, pero el gasto social no creció a igual ritmo para compensar los efectos adversos, pues los niveles de gasto de inicios de los ochenta no se alcanzan sino hasta 1994, cayendo abruptamente al año siguiente. Ante esto no se puede hablar de un crecimiento sostenido el gasto social real, ni siquiera en los rubros de educación y salud manejados como los ejes de la atención al bienestar social. Más recientemente el gasto social ha logrado conseguir niveles importantes, gracias a la estabilidad macroeconómica y de los ingresos tributarios, los cuales habrá que consolidar e incrementar para minar la dependencia del gasto social y asegurar la viabilidad de una sólida política social.

El estado de Oaxaca es una entidad sumamente compleja. Con la mayor diversidad étnica y cultural del país, poseyendo 570 ayuntamientos, con su accidentada geografía y la variedad de climas y paisajes, hace necesaria la conformación de regiones que brinden un punto de partida menos complicado para el análisis. La entidad ha sido, por décadas, una de las entidades con mayores rezagos tanto sociales como de infraestructura y económicos de toda la nación, que a su vez han sembrado el germen de otros problemas como los conflictos políticos y religiosos, principalmente entre las comunidades indígenas. A pesar de contar con una enorme riqueza natural y recursos no explotados, actualmente sólo el turismo y una modesta agricultura han podido destacar en el ámbito económico nacional, ante un sector industrial poco desarrollado y que continuamente es desplazado por el dinámico crecimiento del ramo en otras entidades. Aunado a lo anterior, la falta de adecuadas vías de comunicación hacen difícil la vinculación entre la producción estatal y los mercados nacional e internacional, con la consecuente ralentización del crecimiento económico del estado, imposibilitando así la generación de empleos e ingreso que favorezcan la superación de las condiciones de atraso.

El panorama anterior permite entender la configuración de las condiciones de pobreza y marginación prevalecientes en el estado. En el campo educativo, los rezagos se resumen en las siguientes cifras del año 2000: el analfabetismo en mayores de 15 años alcanzó el 21.5%, mientras que la tasa de asistencia escolar entre 6 y 14 años era de 89.3% y el promedio de escolaridad de 5.62 años, todos ellos menores a la media nacional. Los indicadores demográficos demuestran la lenta transición de la entidad, al presentar altas tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad, evidenciando la deficiente cobertura de los sistemas de salud, sobre todo en la atención a la población infantil y de mujeres. Las características de las viviendas también expresan el bajo nivel de vida de la población, siendo la cobertura de servicios para las mismas sumamente deficiente; ya que sólo el 45.6% de las viviendas está conectada a la red de drenaje, 65.5% tiene agua entubada y 87.3% disfruta del servicio de energía eléctrica. La dispersión

poblacional, la accidentada orografía, la escasa red de carreteras y la insuficiente inversión gubernamental han sido factores determinantes en estas deficiencias.

De acuerdo con el Índice de marginación municipal de CONAPO, 182 municipios del estado de Oaxaca están considerados como de muy alta marginación y 276 como de alta marginación, que en conjunto representan el 80% del total y en los que vive casi el 60% de la población del estado. En cambio sólo 27 se catalogan con grado de marginación bajo y 9 como de muy bajo, estando entre estos últimos los principales centros urbanos. Los municipios de muy alta marginación se encuentran en todas las regiones del estado, aunque hay zonas donde su concentración es mayor y la intensidad de las carencias es más profunda, en las que impera la población indígena; tal es el caso de las regiones Cañada, principalmente en la sierra mazateca (distrito Teotitlán); Sierra Sur (distritos Sola de Vega y Miahuatlán); región Costa (Pochutla y Jamiltepec) y Sierra Norte (particularmente el distrito Mixe). También se encuentran otras áreas muy marginadas en la región Papaloapan (distrito Choapam), en la Mixteca (Juxtlahuaca y zonas de Nochixtlán y Tlaxiaco) e inclusive en los Valles Centrales (distrito Ejutla y partes de Ocotlán y Tlacolula).

Una perspectiva similar la aporta el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. La medición del desarrollo humano, entendido como el estado que guardan las capacidades básicas de los individuos, permite comparar los avances obtenidos en tres dimensiones: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Dada la homogeneidad en la metodología del cálculo del IDH, los resultados del Informe 2002 permiten apreciar que Oaxaca comparte un nivel de desarrollo similar al de países como Cabo Verde y Samoa Occidental, muy por debajo del promedio nacional. Es importante resaltar que la diferencia en los componentes del IDH estatal entre el valor máximo (presente en el Distrito Federal) y los de Oaxaca tiende a ser mayor en el indicador de ingresos, que en el de esperanza de vida o de educación.

El IDH municipal expone profundas desigualdades al interior del estado. Así 19 municipios quedan catalogados como de desarrollo humano alto, algunos con los índices más elevados del país, mientras que en el extremo opuesto 6 municipios mantuvieron un nivel de desarrollo humano bajo, similar al de algunas naciones africanas. La diferencia en el valor del IDH municipal entre Santa María del Tule (valor máximo) y Coicoyán de las Flores (valor mínimo) es superior al 100%, ampliándose la discrepancia en el índice de educación a 200% y a 120.6% en el índice de ingresos; en cambio en el ámbito de la salud la diferencia se reduce a 52.4%. Al calcular el IDH para los distritos de Oaxaca resalta el bajo desarrollo de los distritos de Sola de Vega, Teotitlán, Juxtlahuaca, Mixe y Choapam, mientras que los valores más elevados se encuentran en Centro, Tehuantepec y Etla.

Tanto el índice de marginación como el IDH llevan a resultados similares en Oaxaca, mostrando facetas de una misma realidad social. Ambos deben considerarse como medidas alternativas para ubicar las desigualdades regionales del estado y su mayor aportación será como guía para la asignación del gasto

social y para las estrategias dirigidas al abatimiento de la pobreza, ya que la reducción de las enormes brechas en el nivel de desarrollo de los municipios plantea un enorme desafío para las políticas estatales y federales.

La descentralización del gasto social ha sido un paso importante en la tarea de superación de la pobreza, que tomó mayor fuerza a mediados de los años noventa con el Ramo 26 y que culminó en 1998 con la creación del Ramo 33, el cual se convirtió desde entonces en el canal más importante de asignación de recursos federales a estados y municipios, teniendo como finalidad fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos locales. Algunos fondos del Ramo 33 se enfocaron a apoyar actividades relacionadas con el desarrollo social, principalmente en los ámbitos de salud, educación y creación de infraestructura básica. Particularmente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se ha colocado como una de las principales acciones para el combate a la pobreza del gobierno federal, ya que su distribución se realiza en función de los niveles de pobreza de estados y municipios.

En el periodo 1995-1999 el estado de Oaxaca fue uno de los más beneficiados con los recursos del Ramo 26, que operó bajo distintos nombres, con una participación promedio de 7.1% respecto al gasto total, sólo por debajo del estado de Chiapas. Aunque desde 1996 la distribución de parte del gasto de dicho ramo se hizo con base en fórmulas que consideraban el nivel de pobreza de los estados, la asignación al interior del estado deja a la vista disparidades considerables. Así entre 1995 y 1999 tres regiones concentraron el 45% del gasto: Mixteca, Costa y Valles Centrales, mientras que otras regiones con mayor marginación como la Sierra Sur y la Cañada no fueron prioritarias. Destaca el caso de los Valles Centrales, cuya participación en el gasto fue incrementándose año con año, a costa de regiones como la Cañada que sufrió decrementos al mismo tiempo. Lo anterior se reafirma en términos de gasto per cápita, donde la Sierra Norte tiene los mayores valores, no así la Sierra Sur que es posiblemente la más atrasada. A raíz de la creación del Ramo 33, los recursos del Ramo 26 sufrieron un decremento considerable a partir de 1998, superior al 70%, manteniendo el gasto restante el propósito de combate a la pobreza extrema en una serie de programas dispersos, que no se repartió del todo con ese criterio en el estado. Esto se aprecia en la irregular asignación per cápita del mismo, pues a pesar de que la Costa fue la región más favorecida en los dos años considerados (98-99) las restantes variaron abruptamente su posición.

En el nivel distrito también son evidentes algunos desequilibrios en la asignación del gasto. Por ejemplo, los distritos del Istmo recibieron montos importantes y aunque son de los más poblados, sus indicadores de bienestar los colocan entre los más elevados; y en la región Valles Centrales el distrito Centro, con el IDH más alto de la entidad, concentró el 30% del gasto regional en el periodo indicado, mientras que el de menor IDH, Ejutla, sólo el 10.6%. Sin embargo en otras regiones la distribución del gasto se ajustó a los niveles de marginación imperantes entre distritos como en la Costa, Mixteca y Sierra Norte. Ante ello se puede concluir que la distribución de recursos del Ramo 26 entre 1995 y 1999 en

Oaxaca fue irregular, tendiente a otorgar mayores recursos a las regiones y distritos más poblados y con mayor influencia política, y no tanto a los que mostraron elevados índices de marginación.

Con la incorporación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) a partir de 1998, la distribución del gasto entre los municipios del estado se hizo en función de variables concernientes a rezagos sociales en los mismos, ante la ausencia de información necesaria para la aplicación de la fórmula que se utiliza en el ámbito federal, lo que llevó a mejoras indiscutibles en la asignación del gasto, aunque también continuaron algunos desequilibrios en el ámbito regional que se observaron con anterioridad en el Ramo 26. De este modo Valles Centrales fue la región con el mayor porcentaje de recursos del FISM en el periodo 1998-2003 (17.3%), seguido de la Costa (16.9%) y el Papaloapan (13.3%) y los menores montos se asignaron a la Cañada (8.2%) y a la Sierra Norte (6.3%); destacando el incremento en las regiones Papaloapan, Sierra Sur y Cañada respecto al monto percibido a través del Ramo 26, aunque también elevaron su participación el Istmo y los Valles Centrales. En el ámbito distrital las principales mejoras exhibidas por el FISM se dieron en los distritos de la Sierra Sur (Sola de Vega, Miahuatlán, Putla), en la Cañada (Teotitlán) y en el distrito Mixe de la Sierra Norte, que precisamente son los más rezagados de la entidad. Pero al mismo tiempo creció el porcentaje destinado al distrito de Centro, aumentando la desigualdad en la región Valles Centrales, pues ahora concentró el 36% del gasto regional a costa de otros distritos vecinos con mayores rezagos en infraestructura básica.

Una sencilla comparación entre la distribución per cápita del Ramo 26 de 1997 y el FISM de 2000 lleva a conclusiones valiosas. Se aprecia que la repartición per cápita regional del Ramo 26 en el estado fue mucho más imprecisa, al dar prioridad a las regiones Sierra Norte, Costa y Mixteca; mientras que para el FISM el orden de prioridad fueron Sierra Sur, Cañada, Sierra Norte y Costa, en concordancia con su proporción de habitantes viviendo en municipios de muy alta marginación.

Por lo que corresponde al nivel distrital es mucho más notoria la mejor asignación del FISM en términos per cápita que la del Ramo 26, pues brindó un monto considerablemente mayor a los distritos con las más graves carencias en infraestructura y de servicios como Sola de Vega, Choapam, Teotitlán y Mixe; comparado con los de Villa Alta, Ixtlán de Juárez, Coixtlahuaca y Teposcolula que fueron los que alcanzaron los montos per cápita más altos del Ramo 26, siendo que sus condiciones socioeconómicas se encuentran en una posición media en el estado. Sin embargo la distribución de recursos del FISM presenta algunas divergencias, al no favorecer a algunos distritos con bajo desarrollo humano como Silacayoapam y Ejutla, y sí a otros con mayor IDH como Tuxtepec y Coixtlahuaca. Esta situación permite afirmar que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal entre 1998 y 2003 permitió una distribución más equilibrada del gasto al interior de Oaxaca que el Ramo 26, pero que aún no ha logrado cumplir

cabalmente su objetivo de llevar mayores recursos a aquellas zonas con mayor profundidad y magnitud de la pobreza.

Por otra parte, aunque el FISM mejoró notablemente la distribución de recursos en las regiones de mayor pobreza como la Costa, Sierra Norte y Sur y Cañada, el monto del gasto canalizado resulta todavía insuficiente para afrontar los rezagos imperantes, al poseer estas regiones una elevada proporción de sus municipios en condiciones de alta y muy alta marginación, lo que hace más lenta y difícil la superación de la pobreza extrema.

Los estudios actuales sólo permiten conocer parcialmente el impacto del gasto social en los niveles de vida de la población oaxaqueña en el periodo de estudio, sobre todo en los sectores más pobres, faltando indicadores de tipo multidimensional, ya que los existentes aún no permiten una comparación intertemporal por la diferencia en su metodología de elaboración. Ante esta circunstancia, los intentos de evaluar los resultados del gasto social son parciales, aún sin poder determinar el grado real en que dicho gasto contribuyó al logro considerado. A pesar de ello, pueden citarse como un indicador el Índice Modificado de Desarrollo Humano, que registra un avance de 3.3% en Oaxaca entre 1995 y 2000, lo que refleja una ampliación de las capacidades básicas de la población sobre todo en materia de educación y salud, resultado del aumento en las tasas de alfabetismo de adultos y de asistencia escolar, así como en la esperanza de vida; logros moderados que brindan elementos indispensables para superar la condición de pobreza. En materia de cobertura de servicios básicos a las viviendas, uno de los objetivos principales del gasto analizado, los resultados en el nivel distrital son heterogéneos. Así algunos de los distritos más beneficiados por el gasto del Ramo 26 mostraron avances muy importantes entre 1990 y 2000, como Villa Alta e Istán de Juárez que lograron colocarse entre los de mejor cobertura en el estado, mientras que otros con altas asignaciones no tuvieron avances similares, como Tuxtepec y Coixtlahuaca. En los distritos de mayor población urbana, exceptuando Centro, a pesar de contar con montos per cápita pequeños, ampliaron la cobertura de alguno de los servicios más allá del promedio estatal; en cambio los de mayor rezago, que no se vieron favorecidos por el gasto del Ramo 26, tuvieron los menores incrementos de cobertura de servicios, exceptuando el caso del servicio eléctrico.

La evidencia anterior demuestra que el gasto social puede generar un potencial de desarrollo importante en las zonas de pobreza extrema, pero es necesario incrementar su eficiencia y priorizar adecuadamente las acciones a realizar en los frentes más apremiantes. Y aunque en ciertas áreas los resultados no son los esperados, esto no desestima la importancia del gasto social, sino que demuestra la necesidad de crecimiento económico y la complementariedad de ambos para alcanzar el desarrollo. Ahí es donde reside el principal reto de la política social, no sólo para abatir el rezago del estado de Oaxaca, sino para todo el país, pues sólo a través del crecimiento y del empleo se brindarán elementos esenciales para la superación de la pobreza, vía ingresos, facilitando asimismo una mayor intervención pública en ese sentido.

RECOMENDACIONES

- Elaborar estudios más detallados sobre el gasto social de tipo universal, sobre todo en lo referente al gasto descentralizado, con la finalidad de llevar a cabo las modificaciones necesarias en la distribución del mismo, de manera que los recursos asignados correspondan a las necesidades de los estados en sus respectivos ámbitos.
- Definir mecanismos efectivos de coordinación entre los distintos programas de política social, tanto federales como descentralizados, para potenciar su impacto sobre los más pobres.
- Mejorar las medidas e indicadores utilizados para la asignación geográfica del gasto social en el estado, y aprovechar los existentes como el Índice de marginación de CONAPO o el Índice de Desarrollo Humano de PNUD.
- Crear mecanismos permanentes de evaluación del impacto social y económico del gasto social canalizado, en coordinación con instituciones educativas y organizaciones no gubernamentales.
- Mantener la supervisión continua del gasto asignado a los ayuntamientos del estado de Oaxaca, con el fin de evitar el manejo discrecional de los recursos.
- Fomentar la capacitación de los funcionarios municipales y estatales encargados de la administración del gasto para facilitar el uso más efectivo del mismo.
- Mejorar los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y las comunidades indígenas, dándoles mayor participación en la decisión y priorización de obras de índole local y regional.
- Brindar mayor énfasis a los planes y programas de índole regional, pues ante la elevada cantidad de municipios en Oaxaca, este tipo de acciones tendrá un mayor impacto y permitirá la utilización más eficiente de recursos.
- Combatir las carencias de infraestructura básica en las áreas de mayor pobreza, para hacer más homogéneo el nivel de bienestar en el estado, dándole la mayor prioridad a la consolidación de la red de carreteras, que faciliten la vinculación entre las áreas de producción y los principales mercados, así como el rápido acceso a las zonas turísticas.
- Generar una serie de proyectos productivos en las zonas que cuentan con mayor potencial de la entidad, sobre todo en los rubros de turismo, explotación forestal, pesca y ganadería, permitiendo el desarrollo de las economías locales.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1A
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, 1980-1989
 (Tasas de crecimiento real respecto al año anterior)

AÑO	TOTAL	Educación	Salud y laboral	Solidaridad y desarrollo regional	Desarrollo urbano, agua potable y ecología
1980	11.1	7.6	12.4	-9.4	45.5
1981	22.1	23.1	12.1	60.6	33.1
1982	0.0	5.2	0.8	16.0	-35.4
1983	-34.1	-33.9	-25.6	-59.1	-43.5
1984	0.3	3.3	-7.8	32.6	2.5
1985	5.7	2.3	2.2	-20.2	91.2
1986	-14.0	-17.3	-3.6	9.1	-53.4
1987	-1.8	5.5	-4.7	-49.4	41.5
1988	-8.8	-7.2	-4.2	-21.2	-32.7
1989	11.4	9.8	17.5	16.6	-25.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 1.

Cuadro 2A
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, 1991-2003
 (Tasas de crecimiento real respecto al año anterior)

AÑO	TOTAL	Educación	Salud	Seguridad social	Laboral	Abasto y asistencia social	Desarrollo regional y urbano
1991	20.2	15.5	18.4	0.4	10.4	87.5	37.9
1992	14.3	20.3	6.4	35.9	-2.9	38.7	16.6
1993	11.5	19.9	9.6	-74.6	6.2	-9.8	7.8
1994	15.3	15.0	-26.2	4030.8	69.4	21.9	35.6
1995	-12.6	-11.3	-12.9	-1.4	13.3	8.7	-34.3
1996	1.7	1.0	-3.6	7.3	-53.0	18.8	7.5
1997	7.4	0.2	12.1	34.3	96.1	-28.1	0.8
1998	9.1	12.3	6.9	3.7	-4.6	-8.3	18.7
1999	7.0	1.5	7.3	28.7	2.7	-8.6	-4.9
2000	9.4	7.6	1.2	18.6	8.0	-2.1	21.1
2001	5.1	6.8	4.4	-1.8	-7.5	10.9	15.7
2002	5.4	5.1	-6.6	18.2	-10.7	8.8	6.2
2003	3.8	-0.9	25.6	-13.2	-5.4	13.0	17.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 2.

Cuadro 3A
GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, 1980-1989
 (Estructura porcentual)

AÑO	TOTAL	Educación	Salud y laboral	Solidaridad y desarrollo regional	Desarrollo urbano, agua potable y ecología
1980	100.0	38.9	43.6	7.5	10.1
1981	100.0	39.2	40.0	9.8	11.0
1982	100.0	41.2	40.3	11.4	7.1
1983	100.0	41.3	45.5	7.1	6.1
1984	100.0	42.6	41.8	9.3	6.2
1985	100.0	41.2	40.4	7.1	11.3
1986	100.0	39.6	45.3	9.0	6.1
1987	100.0	42.6	44.0	4.8	8.8
1988	100.0	43.4	46.2	4.0	6.5
1989	100.0	42.7	48.7	4.2	4.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno* (Carlos Salinas). *Anexo Estadístico*. México, 1994.

Cuadro 4A
GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, 1990-2003
 (Estructura porcentual)

AÑO	TOTAL	Educación	Salud	Seguridad social	Laboral	Abasto y asistencia social	Desarrollo regional y urbano
1990	100.0	40.7	45.5	1.6	0.5	2.1	9.7
1991	100.0	39.1	44.8	1.3	0.4	3.2	11.1
1992	100.0	41.2	41.7	1.6	0.4	3.9	11.3
1993	100.0	44.3	41.0	0.4	0.3	3.1	10.9
1994	100.0	44.2	26.2	12.9	0.6	3.3	12.8
1995	100.0	44.8	26.1	14.5	0.7	4.1	9.7
1996	100.0	44.5	24.8	15.3	0.3	4.8	10.2
1997	100.0	41.5	25.8	19.2	0.6	3.2	9.6
1998	100.0	42.7	25.3	18.2	0.5	2.7	10.4
1999	100.0	40.5	25.4	21.9	0.5	2.3	9.3
2000	100.0	39.9	23.5	23.8	0.5	2.1	10.3
2001	100.0	40.5	23.3	22.2	0.5	2.2	11.3
2002	100.0	40.4	20.7	24.9	0.4	2.3	11.4
2003*	100.0	38.5	25.0	20.8	0.4	2.5	12.8

* En el año 2003 se modifica la clasificación funcional del gasto, incorporando el rubro "Laboral" al área de desarrollo económico, pero se incluye aquí dentro del gasto social para hacer comparables las cifras con las de años anteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno* (Vicente Fox). *Anexo Estadístico*. México, 2004.

Cuadro 5A
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1980-1989
 (Porcentajes)

AÑO	TOTAL	Educación	Salud y laboral	Solidaridad y desarrollo regional	Desarrollo urbano, agua potable y ecología
1980	8.06	3.13	3.51	0.60	0.81
1981	9.19	3.60	3.67	0.90	1.01
1982	9.13	3.76	3.68	1.04	0.65
1983	6.66	2.75	3.03	0.47	0.41
1984	6.70	2.85	2.80	0.63	0.42
1985	6.94	2.86	2.81	0.49	0.78
1986	6.66	2.64	3.02	0.60	0.41
1987	6.21	2.64	2.73	0.29	0.55
1988	6.08	2.63	2.81	0.24	0.39
1989	6.17	2.64	3.01	0.26	0.27

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno* (Carlos Salinas). Anexo Estadístico. México, 1994.

Cuadro 6A
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-2003
 (Porcentajes)

AÑO	TOTAL	Educación	Salud	Seguridad social	Laboral	Abasto y asistencia social	Desarrollo regional y urbano
1990	6.06	2.47	2.76	0.10	0.03	0.12	0.59
1991	6.95	2.72	3.12	0.09	0.03	0.22	0.77
1992	7.75	3.19	3.23	0.12	0.03	0.30	0.87
1993	8.49	3.76	3.48	0.03	0.03	0.27	0.93
1994	9.27	4.09	2.43	1.19	0.05	0.31	1.19
1995	8.45	3.79	2.21	1.23	0.06	0.35	0.82
1996	8.40	3.74	2.08	1.29	0.03	0.41	0.86
1997	8.66	3.59	2.24	1.66	0.05	0.28	0.83
1998	9.03	3.86	2.29	1.65	0.05	0.25	0.94
1999	9.43	3.82	2.40	2.07	0.05	0.22	0.88
2000	9.46	3.77	2.22	2.25	0.05	0.20	0.97
2001	9.99	4.05	2.33	2.22	0.05	0.22	1.13
2002	10.27	4.15	2.12	2.56	0.04	0.23	1.17
2003	10.12	3.90	2.53	2.11	0.04	0.25	1.30

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno* (Vicente Fox). Anexo Estadístico. México, 2004.

Cuadro 7A
POBLACIÓN TOTAL, ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN POR
ENTIDAD FEDERATIVA, 2000

Clave de la entidad	Entidad	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar en el contexto nacional
07	Chiapas	3 920 892	2.25073	Muy alto	1
12	Guerrero	3 079 649	2.11781	Muy alto	2
20	Oaxaca	3 438 765	2.07869	Muy alto	3
30	Veracruz – Llave	6 908 975	1.27756	Muy alto	4
13	Hidalgo	2 235 591	0.87701	Muy alto	5
24	San Luis Potosí	2 299 360	0.72114	Alto	6
21	Puebla	5 076 686	0.72048	Alto	7
04	Campeche	690 689	0.70170	Alto	8
27	Tabasco	1 891 829	0.65540	Alto	9
16	Michoacán de Ocampo	3 985 667	0.44913	Alto	10
31	Yucatán	1 658 210	0.38133	Alto	11
32	Zacatecas	1 353 610	0.29837	Alto	12
11	Guanajuato	4 663 032	0.07966	Alto	13
18	Nayarit	920 185	0.05813	Alto	14
25	Sinaloa	2 536 844	- 0.09957	Medio	15
22	Querétaro de Arteaga	1 404 306	- 0.10726	Medio	16
10	Durango	1 448 661	- 0.11390	Medio	17
29	Tlaxcala	962 646	- 0.18493	Medio	18
17	Morelos	1 555 296	- 0.35571	Medio	19
23	Quintana Roo	874 963	- 0.35917	Medio	20
15	México	13 096 686	- 0.60460	Bajo	21
06	Colima	542 627	- 0.68709	Bajo	22
28	Tamaulipas	2 753 222	- 0.69053	Bajo	23
26	Sonora	2 216 969	- 0.75590	Bajo	24
14	Jalisco	6 322 002	- 0.76076	Bajo	25
08	Chihuahua	3 052 907	- 0.78007	Bajo	26
03	Baja California Sur	424 041	- 0.80173	Bajo	27
01	Aguascalientes	944 285	- 0.97340	Bajo	28
05	Coahuila de Zaragoza	2 298 070	- 1.20202	Muy bajo	29
02	Baja California	2 487 367	- 1.26849	Muy bajo	30
19	Nuevo León	3 834 141	- 1.39258	Muy bajo	31
09	Distrito Federal	8 605 239	- 1.52944	Muy bajo	32

Fuente: Consejo Nacional de Población. Índices de marginación, 2000. México, 2002.

Cuadro 8A
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y COMPONENTES POR
 ENTIDAD FEDERATIVA, 2002***

Posición según IDH	Entidad	IDH	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de PIB per cápita
1	Distrito Federal	0.8913	0.8700	0.8975	0.9063
2	Nuevo León	0.8534	0.8633	0.8515	0.8454
3	Baja California	0.8401	0.8550	0.8604	0.8050
4	Chihuahua	0.8355	0.8467	0.8478	0.8120
5	Coahuila	0.8329	0.8533	0.8568	0.7885
6	Baja California Sur	0.8323	0.8550	0.8567	0.7851
7	Aguascalientes	0.8310	0.8567	0.8529	0.7835
8	Sonora	0.8287	0.8517	0.8597	0.7748
9	Quintana Roo	0.8286	0.8450	0.8192	0.8217
10	Campeche	0.8212	0.8283	0.8016	0.8338
11	Tamaulipas	0.8190	0.8417	0.8518	0.7634
12	Colima	0.8144	0.8567	0.8402	0.7465
13	Jalisco	0.8107	0.8550	0.8312	0.7458
14	Querétaro	0.8100	0.8383	0.8129	0.7788
15	Morelos	0.7961	0.8483	0.8187	0.7212
16	Durango	0.7957	0.8300	0.8445	0.7126
17	Estado de México	0.7954	0.8550	0.8287	0.7024
18	Sinaloa	0.7897	0.8400	0.8338	0.6954
19	Yucatán	0.7791	0.8217	0.8012	0.7144
20	Tabasco	0.7762	0.8333	0.8266	0.6687
21	San Luis Potosí	0.7732	0.8200	0.8046	0.6950
22	Nayarit	0.7711	0.8367	0.8258	0.6507
23	Tlaxcala	0.7699	0.8400	0.8255	0.6441
24	Guanajuato	0.7670	0.8350	0.7878	0.6781
25	Puebla	0.7666	0.8183	0.7830	0.6986
26	Zacatecas	0.7598	0.8233	0.8157	0.6403
27	Hidalgo	0.7553	0.8200	0.7914	0.6546
28	Michoacán	0.7516	0.8300	0.7772	0.6477
29	Veracruz	0.7479	0.8167	0.7760	0.6509
30	Guerrero	0.7312	0.8050	0.7427	0.6459
31	Oaxaca	0.7135	0.7917	0.7456	0.6032
32	Chiapas	0.7032	0.7900	0.7240	0.5957
	NACIONAL ^{a/}	0.8014	0.8383	0.8181	0.7479

* Se presenta el IDH de México y de las entidades federativas del Informe 2002 con datos del año 2000.

a/ El IDH presentado difiere en 0.00545 puntos porcentuales del IDH presentado en el Informe mundial de 2002, debido a diferencias en las fuentes.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. Ediciones Mundi-Premsa, México, 2002.

Cuadro 9A
INDICADORES SOCIALES DEL ESTADO DE OAXACA POR DISTRITO, 2000

Distrito	Porcentaje de población rural	Porcentaje de analfabetismo	Promedio de escolaridad (Años)	Porcentaje de viviendas con piso de tierra	Porcentaje de viviendas con agua entubada	Porcentaje de viviendas con energía eléctrica	Tasa de mortalidad infantil
CAÑADA							
Cuicatlán	93.2	28.0	3.85	70.7	82.6	87.6	52.27
Teotitlán	85.7	42.9	3.50	73.2	51.2	78.8	45.85
COSTA							
Jamiltepec	59.1	29.6	4.88	47.8	53.3	85.2	40.33
Juquila	50.2	27.3	4.73	47.9	73.1	85.0	40.72
Pochutla	77.0	26.5	4.69	51.5	66.5	72.3	38.19
ISTMO							
Juchitán	31.6	22.6	5.60	16.4	79.5	92.5	24.43
Tehuantepec	31.3	16.5	6.35	23.9	88.4	90.8	24.50
MIXTECA							
Coxtlahuaca	100.0	15.3	4.89	35.2	72.4	82.4	34.89
Huajuapán	65.0	18.2	5.72	20.0	85.6	94.5	32.02
Juxtlahuaca	84.0	43.3	3.36	57.2	78.0	83.6	50.55
Nochistlán	84.4	20.0	4.94	50.1	59.2	80.7	45.45
Silacayoapam	100.0	32.9	3.70	38.0	81.6	94.4	37.62
Teposcolula	84.6	16.9	5.50	37.4	89.7	92.5	35.21
Tlaxiaco	86.6	23.7	5.27	55.7	69.8	81.6	43.07
PAPALOAPAN							
Choapam	100.0	28.2	3.77	65.2	35.7	66.5	41.21
Tlaxtepec	52.5	20.4	5.49	37.5	70.5	88.8	27.77
SIERRA NORTE							
btán de Juárez	100.0	14.9	5.24	60.6	92.2	95.8	42.65
Mixe	87.9	35.5	3.85	67.7	66.2	71.8	51.67
Villa Alta	100.0	21.2	4.41	65.4	95.8	91.8	32.04
SIERRA SUR							
Miahuatlán	79.3	28.3	3.95	61.9	66.0	81.1	36.69
Putla	79.6	25.0	4.74	47.8	79.6	80.7	41.34
Sola de Vega	100.0	33.7	3.53	86.3	44.3	54.1	55.28
Yautepec	100.0	20.5	4.55	53.1	90.0	85.2	41.28
VALLES C.							
Centro	6.6	6.4	8.95	12.3	83.4	96.3	20.74
Ejutla	68.1	30.2	3.88	57.2	63.3	92.8	32.27
Etla	57.9	10.1	6.86	28.6	69.7	91.0	38.23
Ocotlán	45.9	22.6	4.87	50.1	55.3	94.5	38.07
Tlaxcolula	45.3	22.8	4.68	45.2	76.3	91.4	37.94
Zacchila	44.8	16.3	5.83	56.0	54.0	77.8	30.48
Zimatlán	46.8	20.3	5.24	42.9	81.6	94.1	38.12
OAXACA	55.5	21.5	5.62	39.7	65.5	87.3	34.70

Fuentes: INEGI, Oaxaca, Perfil Sociodemográfico. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México, 2003 e INEGI. La mortalidad infantil en México, 2000. Estimaciones por entidad federativa y municipio. México, 2002.

Cuadro 10A
**RAMO 26. GASTO EJERCIDO EN EL ESTADO DE OAXACA
 POR REGIÓN Y DISTRITO, 1995-1999**
 (Miles de pesos corrientes)

REGIÓN/ Distrito	1995	1996	1997	1998	1999	Total 1995-99
CANADA	63,541	69,467	64,439	13,740	12,018	223,204
Cuicatlán	25,324	27,378	22,124	6,414	5,614	86,855
Teotitlán	38,217	42,088	42,314	7,326	6,404	136,349
COSTA	90,923	95,875	172,005	50,949	53,395	463,147
Jamilitpec	22,302	23,625	43,987	6,579	13,517	110,009
Juquila	48,144	43,035	55,590	7,840	23,423	178,032
Pochutla	20,477	29,215	72,428	36,531	16,455	175,106
ISTMO	85,505	83,657	98,143	31,894	40,171	339,370
Juchitán	52,203	47,638	56,585	18,007	24,400	198,833
Tehuantepec	33,302	36,019	41,558	13,887	15,771	140,537
MEXTECA	107,914	133,869	149,679	33,601	40,957	466,020
Cobixahuaca	3,842	4,596	6,054	2,970	2,498	19,960
Huajuapán	17,623	15,908	26,525	3,137	6,549	69,742
Juchitahuaca	15,508	24,106	23,021	6,724	7,188	76,547
Nochistlán	13,951	19,099	24,832	3,943	4,389	66,213
Siacayoapam	7,767	11,972	11,838	2,319	2,762	36,458
Teposcolula	12,643	10,322	14,645	4,703	6,246	48,558
Tlaxiaco	36,581	47,868	42,965	9,806	11,326	148,543
PAPALOAPAN	57,422	64,537	83,472	16,160	27,893	249,483
Choapam	8,017	11,191	15,545	3,619	4,128	42,500
Tuxtepec	49,405	53,346	67,926	12,541	23,765	206,983
SIERRA NORTE	68,455	71,692	66,781	9,713	16,139	232,780
Ixtlán de Juárez	16,199	20,382	19,120	4,540	6,629	66,870
Mixc	24,660	28,206	28,506	2,873	5,089	89,333
Villa Alta	27,596	23,105	19,155	2,299	4,420	76,576
SIERRA SUR	72,581	82,466	84,419	20,376	32,857	302,699
Miahuatlán	17,932	27,324	33,699	9,666	11,942	100,563
Purúa	14,481	13,897	23,831	4,337	5,836	62,383
Sola de Vega	26,728	25,880	24,307	4,509	11,957	93,381
Yacutepec	13,440	15,364	12,581	1,863	3,122	46,371
VALLES CENTRALES	91,622	112,890	151,674	38,334	60,990	455,511
Centro	33,174	34,131	48,157	11,227	12,030	138,718
Ejulla	6,937	14,353	16,470	3,149	7,763	48,671
Etla	13,541	18,696	23,251	6,180	11,361	73,028
Ocotlán	9,171	11,497	15,956	4,112	6,401	47,137
Tlaxiocolula	15,375	15,805	23,674	3,349	7,902	66,105
Zaachila	4,696	6,424	7,256	4,011	4,183	26,570
Zimatlán	8,729	11,984	16,911	6,306	11,351	55,281
COBERTURA REGIONAL*	82,590	95,668	100,799	26,545	12,027	317,628
TOTAL ESTATAL	720,552	810,119	981,409	241,312	296,449	3,049,841

* De acuerdo con la fuente, se refiere a gasto no identificable geográficamente.
 Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. Delegación en el estado de Oaxaca.

Cuadro 11A
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM). GASTO
EJERCIDO EN EL ESTADO DE OAXACA POR REGIÓN Y DISTRITO,
1998-2003

(Miles de pesos corrientes)

REGIÓN/ Distrito	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total 1998-2003
CAÑADA	48,225	71,944	90,999	108,495	157,769	158,593	636,025
Cuicatlán	12,008	17,915	22,659	27,016	35,115	34,967	149,680
Teotitlán	36,217	54,030	68,340	81,479	122,654	123,627	486,345
COSTA	98,962	147,636	186,738	222,642	324,454	326,005	1,306,436
Jamiltepec	35,228	52,555	66,475	79,256	106,924	107,752	448,189
Juquila	23,489	35,041	44,322	52,844	85,423	85,100	326,219
Pochutla	40,245	60,039	75,941	90,542	132,107	133,154	532,028
ISTMO	73,992	111,832	141,452	168,648	228,633	228,017	952,575
Juchitán	45,627	69,516	87,928	104,833	140,610	139,297	587,811
Tehuantepec	28,365	42,316	53,524	63,815	88,022	88,720	364,763
MEXTECA	78,616	117,283	148,346	176,869	244,302	246,220	1,011,637
Coxtlahuasca	2,384	3,557	4,499	5,364	6,676	6,729	29,208
Huajuapán	16,049	23,942	30,283	36,106	49,057	49,426	204,863
Juchitahuasca	15,858	23,858	29,924	35,678	45,948	46,312	197,380
Nochistlán	13,414	20,012	25,312	30,179	41,243	41,571	171,731
Silacayoapam	5,751	8,580	10,853	12,940	17,681	17,621	73,625
Teposcolula	4,780	7,130	9,019	10,753	14,309	14,422	60,414
Tlaxiaco	20,380	30,403	38,456	45,849	69,389	69,939	274,416
PAPALOAPAN	81,254	121,218	153,323	182,803	237,747	250,161	1,026,506
Choapam	11,814	17,624	22,292	26,578	40,308	40,627	159,242
Tlaxiaco	69,440	103,594	131,032	156,225	197,439	209,534	867,264
SIERRA NORTE	36,132	53,903	68,179	79,488	121,675	123,225	482,601
Ixtlán de Juárez	5,973	8,911	11,271	13,438	18,822	16,935	73,352
Mixe	23,770	35,481	44,852	51,676	85,967	87,255	328,981
Villa Alta	6,389	9,531	12,055	14,373	18,885	19,035	80,269
SIERRA SUR	72,987	108,885	137,724	164,204	223,860	225,614	933,274
Miahuatlán	25,273	37,703	47,689	56,858	79,742	80,374	327,638
Putla	18,152	27,080	34,252	40,837	52,113	52,506	224,939
Sola de Vega	22,505	33,574	42,466	50,631	72,055	72,626	293,857
Yautepec	7,057	10,529	13,317	15,878	19,950	20,108	86,839
VALLES CENTRALES	106,808	169,341	201,543	240,193	326,792	328,033	1,362,709
Cenizo	39,192	58,468	73,953	88,172	116,661	118,368	494,814
Ejutiá	8,717	13,004	16,448	19,611	25,516	25,606	108,993
Etila	13,873	20,696	26,178	31,211	43,983	44,301	180,242
Ocotlán	11,835	17,656	22,333	26,526	34,878	33,073	146,301
Tlaxiaco	18,672	27,855	35,233	42,007	58,650	59,115	241,532
Zacachila	5,576	8,319	10,522	12,545	20,793	20,958	78,713
Zimatán	8,944	13,343	16,877	20,121	26,311	26,520	112,115
TOTAL ESTATAL	596,975	892,042	1,128,303	1,343,341	1,865,231	1,885,870	7,711,763

Fuente: Diario Oficial del Estado de Oaxaca. www.inafed.gob.mx

Cuadro 12A
**FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM). GASTO
 EJERCIDO EN EL ESTADO DE OAXACA POR REGIÓN Y DISTRITO,
 1998-2003**
 (Porcentajes)

REGIÓN/ Distrito	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total 1998-2003
CAÑADA	8.08	8.07	8.07	8.08	8.46	8.41	8.25
Cuicatlán	2.01	2.01	2.01	2.01	1.88	1.85	1.94
Teotitlán	6.07	6.06	6.06	6.07	6.58	6.56	6.31
COSTA	16.58	16.55	16.55	16.57	17.39	17.29	16.94
Jamiltepec	5.90	5.89	5.89	5.90	5.73	5.71	5.81
Juquila	3.93	3.93	3.93	3.93	4.58	4.51	4.23
Pochutla	6.74	6.73	6.73	6.74	7.08	7.06	6.90
ISTMO	12.39	12.54	12.54	12.55	12.26	12.09	12.35
Juchitán	7.64	7.79	7.79	7.80	7.54	7.39	7.62
Tehuantepec	4.75	4.74	4.74	4.75	4.72	4.70	4.73
MIXTECA	13.17	13.15	13.15	13.17	13.10	13.06	13.12
Cobtlahuaca	0.40	0.40	0.40	0.40	0.36	0.36	0.38
Huajuapam	2.69	2.68	2.68	2.69	2.63	2.62	2.66
Juchitahuaca	2.66	2.65	2.65	2.66	2.46	2.46	2.56
Nochixtlán	2.25	2.24	2.24	2.25	2.21	2.20	2.23
Silacayoapam	0.96	0.96	0.96	0.96	0.95	0.94	0.95
Teposcolula	0.80	0.80	0.80	0.80	0.77	0.76	0.78
Tlaxiaco	3.41	3.41	3.41	3.41	3.72	3.71	3.56
PAPALOAPAN	13.61	13.59	13.59	13.61	12.75	13.27	13.31
Choapam	1.98	1.98	1.98	1.98	2.16	2.15	2.06
Tuxtepec	11.63	11.61	11.61	11.63	10.59	11.11	11.25
SIERRA NORTE	6.05	6.04	6.04	5.92	6.52	6.53	6.26
btlán de Juárez	1.00	1.00	1.00	1.00	0.90	0.90	0.95
Mixe	3.98	3.98	3.98	3.85	4.61	4.63	4.27
Villa Alta	1.07	1.07	1.07	1.07	1.01	1.01	1.04
SIERRA SUR	12.23	12.21	12.21	12.22	12.00	11.96	12.10
Miahuatlán	4.23	4.23	4.23	4.23	4.28	4.26	4.25
Putla	3.04	3.04	3.04	3.04	2.79	2.78	2.92
Sola de Vega	3.77	3.76	3.76	3.77	3.86	3.85	3.81
Yautepec	1.18	1.18	1.18	1.18	1.07	1.07	1.13
VALLES CENTRALES	17.89	17.86	17.86	17.88	17.52	17.39	17.67
Centro	6.57	6.55	6.55	6.56	6.25	6.28	6.42
Ejutla	1.46	1.46	1.46	1.46	1.37	1.36	1.41
Etla	2.32	2.32	2.32	2.32	2.36	2.35	2.34
Ocotlán	1.98	1.98	1.98	1.97	1.87	1.75	1.90
Tlaxiokula	3.13	3.12	3.12	3.13	3.14	3.13	3.13
Zaachila	0.93	0.93	0.93	0.93	1.11	1.11	1.02
Zimatlán	1.50	1.50	1.50	1.50	1.41	1.41	1.45
TOTAL ESTATAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 11A.

Cuadro 13A
**COMPARACIÓN DE GASTO PER CÁPITA ENTRE EL RAMO 26
 Y EL FISM POR DISTRITO DE OAXACA,
 1997 Y 2000**
 (Pesos corrientes por persona)

Distrito	Región	Ramo 26 1997	Posición Ramo 26	FISM 2000	Posición FISM	Posición según IDH
Sola de Vega	Sierra Sur	361.58	12	598.22	1	30
Teotitlán	Cañada	309.59	18	462.19	3	29
Juxtlahuaca	Mixteca	351.97	14	453.87	4	28
Mixe	Sierra Norte	301.16	19	453.83	5	27
Choapam	Papaloapan	359.55	13	486.91	2	26
Cuicatlán	Cañada	411.08	9	419.02	9	25
Silacayoapam	Mixteca	333.54	15	300.57	23	24
Miahuatlán	Sierra Sur	311.99	17	420.72	8	23
Jamiltepec	Costa	265.30	21	391.72	13	22
Ejútla	Valles C.	242.51	22	368.65	16	21
Yautepec	Sierra Sur	382.45	10	409.61	12	20
Villa Alta	Sierra Norte	600.30	1	378.95	14	19
Pochutla	Costa	452.37	5	432.56	7	18
Putla	Sierra Sur	292.07	20	409.97	11	17
Juquila	Costa	445.82	6	330.10	19	16
Tlaxiaco	Mixteca	430.12	7	371.97	15	15
Tlaxiaco	Valles C.	231.09	25	337.20	18	14
Ocotlán	Valles C.	237.23	23	328.66	20	13
Nochixtlán	Mixteca	411.97	8	417.03	10	12
Coixtlahuaca	Mixteca	565.71	2	432.92	6	11
Ixtán de Juárez	Sierra Norte	481.68	3	280.25	25	10
Zimatlán	Valles C.	315.21	16	316.67	22	9
Zaachila	Valles C.	235.49	24	318.02	21	8
Huajuapam	Mixteca	221.80	26	245.93	29	7
Juchitán	Istmo	175.57	29	270.30	26	6
Teposcolula	Mixteca	470.46	4	290.34	24	5
Tuxtepec	Papaloapan	179.99	28	337.28	17	4
Etla	Valles C.	369.23	11	256.46	27	3
Tehuantepec	Istmo	193.04	27	245.95	28	2
Centro	Valles C.	109.82	30	156.47	30	1

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Oaxaca, Tabulados Básicos y Cuadros 10A y 11A.

Cuadro 14A
**CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA
 EN DISTRITOS Y REGIONES**

REGIÓN: CAÑADA			
Clave del municipio	Distrito 4 TEOTITLÁN	Clave del municipio	Distrito 5 CUICATLÁN
029	Elcozochilán de Flores Magón	027	Chiquihuitán de Benito Juárez
040	Huautepec	019	Concepción Pápalo
041	Huautla de Jiménez	024	Cuyamecalco Villa de Zaragoza
058	Mazatlán Villa de Flores	098	San Andrés Teotitlán
109	San Antonio Nanhuatipam	139	San Francisco Chapulapa
116	San Bartolomé Ayautla	177	San Juan Bautista Cuicatlán
142	San Francisco Huehuetlán	182	San Juan Bautista Tlacoatzintepec
163	San Jerónimo Tecoatl	220	San Juan Tepetuala
171	San José Tenango	276	San Miguel Santa Flor
187	San Juan Coatzacoapam	311	San Pedro Jaltepetongo
206	San Juan de los Cués	313	San Pedro Jocotipac
228	San Lorenzo Cusuncuiltila	326	San Pedro Sochiapam
234	San Lucas Zoquiápam	330	San Pedro Teutila
244	San Martín Totopalan	355	Santa Ana Cusuhútmoc
249	San Mateo Yoloxochilán	425	Santa María Pápalo
322	San Pedro Copetzatlillo	436	Santa María Teocatlán
354	Santa Ana Atecatlahuaca	438	Santa María Tlaltzac
374	Santa Cruz Acatepec	478	Santiago Nacaltepec
406	Santa María Chilchotla	527	Santos Reyes Pápalo
416	Santa María Cuicatlán	558	Valerio Trujano
396	Santa María La Asunción		
431	Santa María Tecomavaca		
434	Santa María Teoposco		
490	Santiago Texcalcingo		
545	Teotitlán de Flores Magón		

REGIÓN: COSTA			
Clave del municipio	Distrito 21 JAMILTEPEC	Clave del municipio	Distrito 22 JUQUILA
056	Mártires de Tacubaya	153	San Gabriel Mixtepec
070	Pinotepe de Don Luis	202	San Juan Lachao
082	San Agustín Chayuco	213	San Juan Quiahije
090	San Andrés Huixtlapec	272	San Miguel Panatlahuaca
111	San Antonio Tepetlapa	314	San Pedro Juchitengo
168	San José Estancia Grande	318	San Pedro Mixtepec - Distr. 22 -
180	San Juan Bautista Lo De Soto	364	Santa Catarina Juquila
185	San Juan Cacahuatlpec	433	Santa María Teacacaltepec
188	San Juan Colorado	497	Santiago Yaltepec
225	San Lorenzo	526	Santos Reyes Nopala
285	San Miguel Tlacamaña	543	Tlaltlatepec de Valdés
302	San Pedro Atoyac	334	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo
312	San Pedro Jicayán		
345	San Sebastián Itcpa		
367	Santa Catarina Mechoacán		
402	Santa María Cortijo		
414	Santa María Huixtlaotlán		
466	Santiago Itayutla		
467	Santiago Jamiltepec		
474	Santiago Llano Grande		
482	Santiago Pinotepe Nacional		
485	Santiago Tapetilla		
489	Santiago Tatepec		
507	Santo Domingo Armenta		

Clave del municipio	Distrito 30 POCHUTLA	Clave del municipio	
012	Candelaria Loxicha	306	San Pedro El Alto
071	Pluma Hidalgo	324	San Pedro Pochutla
085	San Agustín Loxicha	366	Santa Catalina Loxicha
113	San Baltazar Loxicha	401	Santa María Colotepec
117	San Bartolomé Loxicha	413	Santa María Huastulco
253	San Mateo Pitas	439	Santa María Tonameca
266	San Miguel del Puerto	509	Santo Domingo de Morelos

REGIÓN: ISTMO			
Clave del municipio	Distrito 28 TEHUANTEPEC	Clave del municipio	Distrito 29 JUCHITÁN
036	Guevea de Humboldt	005	Asunción Itzaltepec
052	Magdalena Tequisistlán	010	Barrio de la Soledad, El
053	Magdalena Tequitepec	025	Chahuítes
079	Salina Cruz	014	Ciudad Itzatepec
124	San Blas Atzemp	030	Espinal, El
248	San Mateo del Mar	043	Juchitán de Zaragoza
262	San Miguel Tenango	057	Matías Romero
305	San Pedro Comitancillo	075	Reforma de Pineda
307	San Pedro Huamelula	130	San Dionisio del Mar
308	San Pedro Huilotepec	141	San Francisco del Mar
412	Santa María Gulenagati	143	San Francisco Ixtuacán
418	Santa María Jalapa del Marqués	198	San Juan Guichicovi
421	Santa María Mitzequilla	265	San Miguel Chimalapa
440	Santa María Tototapilla	327	San Pedro Tapanatepec
453	Santiago Astata	407	Santa María Chimalapa
470	Santiago Lachiguiri	427	Santa María Petapa
472	Santiago Laollaga	441	Santa María Xadani
508	Santo Domingo Chihuitán	066	Santiago Ntiltepec
515	Santo Domingo Tehuantepec	505	Santo Domingo Ingenio
		513	Santo Domingo Petapa
		525	Santo Domingo Zanatepec
		557	Unión Hidalgo

REGIÓN: MIXTECA			
Clave del municipio	Distrito 1 SILACAYOAPAM	Clave del municipio	Distrito 2 HUAJUAPAN
011	Cañhuatlá	004	Asunción Cuyotepeji
034	Guadalupe de Ramírez	022	Coeollepec
065	Ipantepec Nieves	032	Fresnillo de Trujano
061	San Agustín Atzacango	039	Heroica Ciudad de Huajuapán de León
099	San Andrés Tepetlapa	055	Maricasta de Juárez
152	San Francisco Tilapancingo	089	San Andrés Dinicuitl
183	San Juan Bautista Tlachichilco	160	San Jerónimo Silacayoapilla
186	San Juan Cieneguilla	164	San Jorge Nuchilla
199	San Juan Ihualtepec	165	San José Ayuquilla
230	San Lorenzo Victoria	181	San Juan Bautista Suchitltepec
251	San Mateo Nejápala	237	San Marcos Arteaga
259	San Miguel Ahuehuatlán	245	San Martín Zacatepec
290	San Nicolás Hidalgo	261	San Miguel Amatlán
376	Santa Cruz de Bravo	340	San Pedro y San Pablo Tequidepec
461	Santiago Del Río	352	San Simón Zahuatlán
484	Santiago Tanczosca	373	Santa Catalina Zapotitlán
501	Santiago Yucuyachi	381	Santa Cruz Tecache de Mina
537	Silacayoapam	400	Santa María Camotlán
567	Zapotitlán Lagunes	455	Santiago Ayuquilla
		456	Santiago Cacaltepec

		459	Santiago Chazumba
		462	Santiago Huajolotlán
		476	Santiago Miltepec
		520	Santo Domingo Tonala
		524	Santo Domingo Yodohino
		529	Santos Reyes Yucuná
		549	Tezoatlán de Segura y Luna
		568	Zapotlán Palmas
Clave del municipio	Distrito 3 COXTLAHUACA	Clave del municipio	Distrito 8 JUXTLAHUACA
018	Concepción Buenavista	018	Coicoyán de las Flores
129	San Cristóbal Suchitlahuaca	208	San Juan Miltepec - Distr. 08 -
151	San Francisco Teopan	242	San Martín Peras
176	San Juan Bautista Coahuahuaca	286	San Miguel Tlacotepec
256	San Mateo Tlapitepec	348	San Sebastián Tecomanlahuaca
283	San Miguel Tequistepec	469	Santiago Justahuaca
287	San Miguel Tulancingo	528	Santos Reyes Tepejillo
047	Santa Magdalena Jicotlán		
422	Santa María Nativitas		
464	Santiago Ihuitán Plumas		
488	Santiago Tepetlapa		
548	Tepelneme Villa de Morelos		
552	Tlacotepec Plumas		
Clave del municipio	Distrito 9 TEPOSCOLULA	Clave del municipio	Distrito 10 NOCHIXTLÁN
093	San Andrés Lagunas	006	Aunción Nochitlán
105	San Antonino Monte Verde	046	Magdalena Jaltepec
106	San Antonio Acuña	562	Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz
121	San Bartolo Soyaltepec	054	Magdalena Zahualtán
221	San Juan Teposcolula	094	San Andrés Nuxiño
321	San Pedro Nopala	096	San Andrés Sinaxla
332	San Pedro Topilepec	140	San Francisco Chindúa
339	San Pedro y San Pablo Teposcolula	144	San Francisco Jaltepetongo
341	San Pedro Yucunama	147	San Francisco Nuxiño
346	San Sebastián Nicananduta	195	San Juan Dixi
536	San Vicente Nufú	215	San Juan Sayultepec
423	Santa María Ndusayaco	217	San Juan Tamazola
479	Santiago Nejaquila	224	San Juan Yucuita
499	Santiago Yolomécatl	250	San Mateo Etlatongo
518	Santo Domingo Tlatayápan	255	San Mateo Sindihui
521	Santo Domingo Tonaltepec	284	San Miguel Chichahua
547	Teotongo	270	San Miguel Huautla
556	Trinidad Vista Hermosa, La	274	San Miguel Piedras
405	Villa de Chilape de Díaz	281	San Miguel Tecoaatlán
540	Villa de Tamazulápam del Progreso	304	San Pedro Coxcattepec Cántaros
486	Villa Tejúpam de la Unión	329	San Pedro Teozacoalco
		331	San Pedro Tidaá
		569	Santa Inés de Zaragoza
		395	Santa María Apezco
		404	Santa María Chechoápam
		451	Santiago Apoala
		463	Santiago Huxucilla
		492	Santiago Tlanitongo
		493	Santiago Tlilo
		511	Santo Domingo Nuxiá
		523	Santo Domingo Yanhuatlán
		584	Yutanduchi de Guerrero

Clave del municipio	Distrito 16 TLAXIACO	Clave del municipio	
026	Chalcatongo de Hidalgo	320	San Pedro Molinos
397	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	370	Santa Catarina Teyata
050	Magdalena Peñasco	371	Santa Catarina Ticuá
066	San Agustín Tlaxotepec	372	Santa Catarina Yasonotú
110	San Antonio Sinicahua	379	Santa Cruz Nundaco
119	San Bartolomé Yucuañe	382	Santa Cruz Tacahua
127	San Cristóbal Amaltepec	383	Santa Cruz Tayata
133	San Esteban Axtlahuaca	406	Santa María del Rosario
172	San Juan Achiutla	430	Santa María Tataltzotepac
210	San Juan Rumi	444	Santa María Yolotepec
218	San Juan Teita	445	Santa María Yocoyúa
238	San Martín Huamexiltepec	446	Santa María Yucuhiti
240	San Martín Itunyoso	480	Santiago Nundiche
252	San Mateo Peñasco	481	Santiago Nuyod
258	San Miguel Achiutla	500	Santiago Yocondúa
269	San Miguel El Grande	510	Santo Domingo Ixcatlán
297	San Pablo Tlaxaltepec	532	Santo Tomás Ocotepac
317	San Pedro Mártir Yucucaco		

REGIÓN: PAPALOAPAN			
Clave del municipio	Distrito 6 TUXTEPEC	Clave del municipio	Distrito 7 CHOAPAM
002	Acatlán de Pérez Figueroa	189	San Juan Comaltepec
009	Ayotzintepec	205	San Juan Lalana
021	Coeatlapa	212	San Juan Peñapa
044	Loma Bonita	460	Santiago Choepam
134	San Felipe Jalapa de Díaz	468	Santiago Jocotepec
136	San Felipe Usila	498	Santiago Yaveo
166	San José Chillepec		
169	San José Independencia		
184	San Juan Bautista Tuxtepec		
559	San Juan Bautista Valle Nacional		
232	San Lucas Ojiltán		
278	San Miguel Soyaltepec		
309	San Pedro Ixcatlán		
417	Santa María Jacatepec		

REGIÓN: SIERRA NORTE			
Clave del municipio	Distrito 12 BENEMÉRITO DISTRITO DE DTLÁN DE JUÁREZ	Clave del municipio	Distrito 13 VILLA ALTA
001	Abejones	097	San Andrés Solega
247	Capulápan de Méndez	100	San Andrés Yaé
035	Guelatao de Juárez	114	San Baltazar Yatztachi El Bajo
042	Idián de Juárez	120	San Bartolomé Zoogocho
062	Neávidad	128	San Cristóbal Lechirioag
504	Nuevo Zoquiápan	138	San Francisco Cajonos
173	San Juan Atepec	156	San Ildefonso Villa Alta
191	San Juan Chicomexiáchi	201	San Juan Juquila Vijanos
196	San Juan Evangelista Analco	216	San Juan Tabalá
214	San Juan Quiotepec	222	San Juan Yaé
260	San Miguel Atecpam	223	San Juan Yatzona
262	San Miguel Amatlán	246	San Mateo Cajonos
267	San Miguel del Río	257	San Melchor Betanza
288	San Miguel Yotao	299	San Pablo Yaganiza
286	San Pablo Macuiltanguis	303	San Pedro Cajonos

335	San Pedro Yaneri	432	Santa María Temaxcalapa
336	San Pedro Yólox	442	Santa María Yalina
359	Santa Ana Yareni	457	Santiago Camotlán
363	Santa Catarina Ixtepeji	471	Santiago Lalopa
365	Santa Catarina Lachatao	503	Santiago Zoococha
419	Santa María Jalilanguis	514	Santo Domingo Rosayaga
443	Santa María Yavesia	522	Santo Domingo Xagacia
458	Santiago Comaltepec	541	Tanetze de Zaragoza
473	Santiago Loxopa	038	Villa Hidalgo
496	Santiago Xiacul	280	Villa Talea de Castro
544	Teococuilco de Marcos Pérez		
Clave del municipio	Distrito 14 MIXE	Clave del municipio	
003	Asunción Cacaltepec	435	Santa María Tepantlil
060	Modistlán de la Reforma	437	Santa María Tlahuitoltepec
190	San Juan Colzocón	454	Santiago Añlán
207	San Juan Mazatlán	465	Santiago Ixcaltepec
231	San Lucas Camotlán	502	Santiago Zacaltepec
275	San Miguel Quetzaltepec	517	Santo Domingo Tepustepec
323	San Pedro Ocoatepec	031	Tamazulapam del Espíritu Santo
337	San Pedro y San Pablo Ayulla	554	Totontepec Villa de Morelos
384	Santa María Aholtepec		

REGIÓN: SIERRA SUR			
Clave del municipio	Distrito 15 PUTLA	Clave del municipio	Distrito 23 SOLA DE VEGA
020	Constancia del Rosario	137	San Francisco Cahuacul
037	Mesones Hidalgo	149	San Francisco Sola
073	Putla Villa de Guerrero	155	San Ildefonso Sola
076	Reforma, La	158	San Jacinto Tlacotepec
088	San Andrés Cabecera Nueva	229	San Lorenzo Teomelucan
300	San Pedro Amuzgos	535	San Vicente Lachido
377	Santa Cruz Ilundujía	386	Santa Cruz Zenzontepec
392	Santa Lucía Monteverde	420	Santa María Lachido
415	Santa María Ipalapa	429	Santa María Sola
447	Santa María Zacatepec	448	Santa María Zaniza
		450	Santiago Amoltepec
		477	Santiago Minas
		491	Santiago Textitlán
		518	Santo Domingo Teojomulco
		277	Villa Sola de Vega
		566	Zapotitlán del Río
Clave del municipio	Distrito 26 MIAHUATLÁN	Clave del municipio	Distrito 27 YAUTEPEC
059	Miahuatlán de Porfirio Díaz	008	Asunción Tlacolulita
061	Monjas	064	Nejapa de Madero
095	San Andrés Paxtlán	122	San Bartolo Yautepéc
126	San Cristóbal Amatlán	125	San Carlos Yautepéc
146	San Francisco Logueche	200	San Juan Juquila Mixes
148	San Francisco Ozolotepec	204	San Juan Lajarcia
154	San Ildefonso Amatlán	316	San Pedro Mártir Quielchapa
159	San Jerónimo Coatlán	357	Santa Ana Tavala
167	San José del Peñasco	361	Santa Catalina Quierí
170	San José Lachiguiri	074	Santa Catarina Quiquitarí
209	San Juan Mixtepec - Distr. 26 -	410	Santa María Ecatepec
211	San Juan Ozolotepec	428	Santa María Quielgolani
235	San Luis Amatlán		
236	San Marcial Ozolotepec		
254	San Mateo Río Hondo		
283	San Miguel Coatlán		

279	San Miguel Suchitepec
289	San Nicolás
291	San Pablo Coatlán
319	San Pedro Mixtepec - Distr. 26 -
344	San Sebastián Coatlán
347	San Sebastián Río Hondo
351	San Simón Almolongo
353	Santa Ana
362	Santa Catarina Cubeta
384	Santa Cruz Xitla
391	Santa Lucía Miahuatlán
424	Santa María Ozolotepec
495	Santiago Xanica
512	Santo Domingo Ozolotepec
533	Santo Tomás Tamazulapan
538	Sillo de Xitapehua

REGIÓN: VALLES CENTRALES			
Clave del municipio	Distrito 11. ETLA	Clave del municipio	
033	Guadalupe Etla	193	San Juan del Estado
045	Magdalena Apasco	227	San Lorenzo Cacatepec
063	Nazarero Etla	293	San Pablo Etla
077	Reyes Etla	294	San Pablo Huitzo
084	San Agustín Etla	426	Santa María Peñoles
102	San Andrés Zautla	483	Santiago Suchiquitepec
135	San Felipe Tejalpam	487	Santiago Tenango
150	San Francisco Teotihuaca	494	Santiago Tlazoyaltepec
161	San Jerónimo Sozola	531	Santo Tomás Mazaltepec
175	San Juan Bautista Abascohuaca	539	Soledad Etla
178	San Juan Bautista Guelache	338	Villa De Etla
179	San Juan Bautista Joyacatlán		
Clave del municipio	Distrito 17 ZAACHILA	Clave del municipio	Distrito 18 ZIMATLÁN
108	San Antonio Huiltepec	396	Ayoquezco de Aldama
273	San Miguel Peras	013	Ciénega de Zimatlán
282	San Pablo Cuatro Venados	048	Magdalena Mixtepec
388	Santa Inés del Monte	104	San Antonino El Alto
555	Trinidad Zaachila	123	San Bernardo Mixtepec
565	Villa de Zaachila	271	San Miguel Mixtepec
		295	San Pablo Huiltepec
		358	Santa Ana Tiapacoyan
		369	Santa Catarina Quiané
		378	Santa Cruz Mixtepec
		387	Santa Gertrudis
		389	Santa Inés Yatzeche
		570	Zimatlán de Álvarez
Clave del municipio	Distrito 19 CENTRO	Clave del municipio	Distrito 20 TLACOLULA
174	Animas Trujano	051	Magdalena Teñipac
023	Cuátipam de Guerrero	078	Pojas de Cuauhtémoc
067	Oaxaca de Juárez	118	San Bartolomé Quilana
063	San Agustín de las Juntas	131	San Dionisio Ocotepic
087	San Agustín Yatani	145	San Francisco Lachigoló
091	San Andrés Huayápam	550	San Jerónimo Tlacoahuayana
092	San Andrés Itzahuaca	194	San Juan del Río
107	San Antonio de la Cal	197	San Juan Guelavia
115	San Bartolo Coyotepec	219	San Juan Teñipac
157	San Jacinto Azoápar	226	San Lorenzo Albaradas
310	San Pedro Itzahuaca	233	San Lucas Quiavini

342	San Raymundo Jalpan	298	San Pablo Villa de Mitla
350	San Sebastián Tutla	325	San Pedro Quiastoni
375	Santa Cruz Amilpas	333	San Pedro Totolapa
385	Santa Cruz Xoxocotlán	343	San Sebastián Abasco
390	Santa Lucía del Camino	349	San Sebastián Teitipac
399	Santa María Atzompa	356	Santa Ana del Valle
403	Santa María Coyotepec	380	Santa Cruz Papalutla
409	Santa María del Tule	411	Santa María Guelacé
519	Santo Domingo Tomaltepec	449	Santa María Zoquiátlán
553	Teixtlac de Cabrera	475	Santiago Matatlán
		506	Santo Domingo Albarradas
		546	Teotitlán del Valle
		551	Tlacoalutla de Matamoros
		560	Villa Diaz Ordaz
Clave del municipio	Distrito 24 EJUTLA	Clave del municipio	Distrito 25 OCOTLÁN
015	Costecas Altas	007	Asunción Ocotlán
017	Compañía, La	049	Magdalena Ocotlán
028	Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo	068	Ocotlán de Morelos
069	Pe, La	103	San Antonino Castillo Velasco
080	San Agustín Amatengo	112	San Baltazar Chichicópan
101	San Andrés Zabache	132	San Dionisio Ocotlán
203	San Juan Lachigalla	162	San Jerónimo Taviche
238	San Martín de los Cansecos	072	San José del Progreso
241	San Martín Lachilá	192	San Juan Chilateca
268	San Miguel Ejutla	243	San Martín Tilcajete
534	San Vicente Coatlán	284	San Miguel Tlilquápam
542	Taniche	301	San Pedro Apóstol
563	Yogana	315	San Pedro Mártir
		328	San Pedro Taviche
		360	Santa Ana Zegache
		368	Santa Catarina Minas
		393	Santa Lucía Ocotlán
		452	Santiago Apóstol
		530	Santo Tomás Jalieza
		561	Yaxe

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca.

BIBLIOGRAFÍA

1. Asuad Sanen, Normand Eduardo. *Economía Regional y Urbana. Introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas*. El Colegio de Puebla y FE-UNAM, México, 2001.
2. Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*, Grupo Editorial Esfinge y FE-UNAM, México, 2001.
3. ———, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa-FE, México, 1996.
4. Banco de Comercio. *La economía del Estado de Oaxaca*, Colección de Estudios Económicos Regionales, México, 1970.
5. CIESAS-SEP-CONACYT-PROGRESA. *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, México, 1998.
6. Colmenares Páramo, David. "El federalismo fiscal y las transferencias coordinadas (Ramo 33)" en *El Economista Mexicano. Federalismo fiscal desde estados y municipios*. Colegio Nacional de Economistas, Editorial Nueva Época, México, 1999.
7. Cominetti, Rossella y Gonzalo Ruiz, *Evolución del gasto público social en América Latina 1980-1995*, Cuadernos de la CEPAL No. 80, ONU, Santiago de Chile, 1998.
8. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994.
9. Consejo Nacional de Población. *Proyecciones de la Población de México, 1995-2020*. México, 1999.
10. Consejo Nacional de Población. *Índices de marginación 2000*. México, 2002.
11. Contreras Peláez, Francisco José, *Defensa del Estado Social*, Universidad de Sevilla, España, 1996.
12. COPLAMAR. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*, 5 Tomos, Editorial Siglo XXI, México 1983.
13. Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (Coordinadores). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa - UNAM, México, 2000.
14. Cordera Campos, Rolando. "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social" en *Economía Informa*, No. 264, Facultad de Economía, Febrero de 1998.
15. Del Val, Enrique. "Política social y combate a la pobreza en México" en *El Economista Mexicano*, Editorial Nueva Época, Vol. I, No. 4, Octubre-Diciembre, 1997.
16. Gómez de León, José. "El Progreso y el Bienestar de los Hogares Pobres en México"

en *Mercado de Valores*, Año LVIII, Octubre de 1998.

17. González Tiburcio Enrique y Ángel Ávila Martínez. "Desarrollo y retos de la política social" en *Economía Informa*, No. 288, Facultad de Economía, Junio de 2000.
18. Guevara Sanginés, Alejandro. "Programas de alivio a la pobreza: un ejercicio de evaluación", en *Pobreza y política social en México*, Lecturas de El Trimestre Económico No. 85, FCE-ITAM, México, 1997.
19. Hernández Laos, Enrique. *Crecimiento económico y pobreza en México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1992.
20. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. *Estado de Oaxaca*. México, 1970.
21. INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca*. México, Varios años.
22. INEGI. *Oaxaca. Perfil Sociodemográfico*. Censo de Población y Vivienda 1995, México, 1997.
23. INEGI. *Resultados Definitivos. Tabulados Básicos Oaxaca*. Censo de Población y Vivienda 1995, Tomo II, 1997.
24. INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Oaxaca, Tabulados Básicos*. Tomo I y II, México, 2001.
25. INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*. México, 2002.
26. INEGI - Gobierno del Estado de Oaxaca. *Oaxaca Hoy. Edición 1997*. México, 1998.
27. INEGI - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas. *Perfil estadístico de la población mexicana: una aproximación a las inequidades socioeconómicas regionales y de género*, México, 1995.
28. Laurell, Asa Cristina (Coordinadora). *Hacia una política social alternativa*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1996.
29. Muñoz de Bustillo, Rafael (Compilador). *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
30. Musgrave, R. y P. *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, McGraw-Hill, México, 1992.
31. Ojeda Marín, Alfonso. *Estado Social y Crisis Económica*, Editorial Complutense, Madrid, 1996.
32. Petrei, Humberto A. *El Gasto Público Social y sus efectos distributivos*, Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana, Brasil, 1987.
33. Pinto Prades, José Luis y Javier Cuadras Morató. *Economía de los gastos sociales*, Universidad de Murcia, España, 1992.

34. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001.
35. Presidencia de la República. *Informes de Gobierno*. Varios años.
36. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2001.
37. PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, Ediciones Mundi-Prensa, México, 2002.
38. Rimez, Marc y León Bendesky. "Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización.", en *Reformas Económicas en México*, Lecturas de El Trimestre Económico No. 29, FCE, México, 2000.
39. Ruiz Duran, Clemente. *Macroeconomía Global*, Editorial Jus-UNAM, México, 1999.
40. Stiglitz, Joseph. *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, España, 1996.
41. Villadeamigo, José D. "Los hechos e ideas económicos y sociales, y el rol del Estado en la economía" en *Lecturas de Macroeconomía y Política Económica*, Ediciones Macchi, Argentina, 1997.

OTROS MATERIALES

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, CD-ROM Interactivo.

PÁGINAS DE INTERNET

www.inegi.gob.mx

www.conapo.gob.mx

www.oaxaca.gob.mx

www.oaxaca.gob.mx/coplade

www.inafed.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.sedesol.gob.mx

www.oportunidades.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.ifai.gob.mx