

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN EL DESARROLLO
ECONOMICO DEL ESTADO DE CHIAPAS, 1994-2000**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**PRESENTA
MARIA MARGARITA HUERTA JURADO**

**ASESOR:
GREGORIO SILVA PÉREZ**

Octubre 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

CAPITULO 1. ESTADO Y DESARROLLO ECONOMICO

1.1.	Desarrollo Vs. Crecimiento económico.....	8
1.2.	Interpretaciones teóricas sobre el desarrollo.....	9
1.3.	Definición, concepto y elementos que integran el desarrollo.....	22

CAPITULO 2. EL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DESARROLLO SOCIAL

2.1.	El marco jurídico e institucional del Desarrollo Social.....	25
2.2.	La políticas e instrumentos del Desarrollo Social.....	32
2.3.	Planes y Programas institucionales del Desarrollo Social.....	38

CAPITULO 3. EL IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO DE CHIAPAS, 1994-2000.

3.1.	Desarrollo económico y conflicto político-social en Chiapas.....	45
3.2.	Desempeño y tendencias del desarrollo económico y social estatal.....	51
3.3.	Planes y Programas institucionales del desarrollo social.	60

CONCLUSIONES.....	71
BIBLIOGRAFIA.....	76

INTRODUCCIÓN

El proceso de apertura y liberalización económica por la que ha transitado la economía mexicana en las dos últimas décadas del siglo pasado no sólo trastocó el sustento del quehacer instrumental del Estado mexicano, sino que profundizaron las desigualdades económicas y sociales entre regiones, estados y municipios que integran el territorio nacional.

La liberalización económica no sólo propició la concentración de la riqueza entre individuos, familias y empresas, sino también el empobrecimiento de vastos núcleos de la población asalariada y no asalariada. Ciertamente el problema de la desigualdad social, en México, no sólo es un problema de carácter coyuntural sino que su problemática radica en su carácter histórico estructural con raíces en la extrema concentración del ingreso y, la manera como el Estado mexicano ha repartido la riqueza nacional entre los distintos actores sociales que integran la sociedad mexicana.

El privilegio que el Estado mexicano a dado al crecimiento económico, en las últimas dos décadas del siglo pasado, ha derivado en la subordinación del desarrollo económico, entendido este último como el crecimiento del PIB aunado al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Sin embargo, esto generó la agudización del conflicto social en aquellos estados y regiones donde la desigualdad social se refleja en la pobreza extrema de la población que históricamente, es el principal problema a resolver.

El ejemplo más notorio de esta problemática que llamo la atención de la comunidad internacional y aún nacional, fue la rebelión armada campesina e indígena en el estado de Chiapas el 1º de enero de 1994; ya que puso en evidencia las profundas desigualdades sociales, económicas y culturales en un estado que suministra el 50% de la generación de energía eléctrica nacional, el tercer lugar en extracción de petróleo, el primer lugar en exportación de ganado, café y, el reconocimiento internacional por ser

una de las regiones del mundo con mayor biodiversidad y zonas arqueológicas exploradas.

Sin embargo, esta riqueza contrasta con los elevados niveles de pobreza, el analfabetismo, el desempleo, la desnutrición, la marginación y los conflictos intercomunitarios, por la tenencia de la tierra, entre los diferentes grupos indígenas que habitan el estado. Problemas cotidianos que se agudizan día con día, ante el *Laissez Faire* y el *Laissez Passer* del Estado mexicano.

A pesar de que el Estado mexicano ha desplegado, en el último lustro y medio (1992-2000) del siglo pasado, un conjunto de esfuerzos institucionales públicos y privados para revertir las tendencias de la desigualdad social en el estado de Chiapas a través del incremento del gasto social, este no ha logrado su propósito. Por lo que se hace necesario conocer con mayor detalle cual ha sido la dinámica del gasto social en el estado y, si de alguna manera ha contribuido al desarrollo económico del estado, desde aquella memorable rebelión armada indígena de finales del siglo XX.

La dinámica de la liberalización comercial y la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio con América del Norte y, el proceso de redimensionamiento del Estado mexicano ha incidido en una agudización de los procesos de erosión económica, política, social y cultural de las regiones y los estados con mayor índice de marginación y pobreza, como lo es el estado de Chiapas.

Al desaparecer los mecanismos tradicionales, para el desarrollo social, del Estado de bienestar, miles de núcleos de población más pobres se vieron afectados de manera negativa atentando contra la base de subsistencia y producción masiva de la fuerza de trabajo rural e industrial. En consecuencia, el gasto social ha pasado de ser un instrumento de la política pública para legitimación del Estado y los grupos de poder empresarial, a simple instrumento del discurso político oficial del Estado mexicano. A pesar de ello, el gasto social ha sido la variable más recurrente de la política pública que ha permitido, de manera parcial y raquítica, alentar el desarrollo económico de los estados más pobres y marginados del territorio nacional.

Ciertamente, existen evidencias que prueban que no ha sido el caso del estado de Chiapas, ya que desde el estallido del conflicto en 1994 las desigualdades económicas, políticas y sociales se han expuesto a la sociedad. A pesar de que el Estado ha canalizado una gran cantidad de recursos financieros y programas institucionales, estos han resultado insuficientes dado que los problemas que motivaron el estallido del conflicto político social siguen vigentes en este periodo de estudio.

Por ello el presente trabajo, se centra en reflexionar y saber si la política pública del desarrollo social, mediante el instrumento del gasto público, ha contribuido de alguna manera a alentar el desarrollo económico del estado de Chiapas y en consecuencia si ha contribuido a reducir las desigualdades sociales en el estado. Por tanto la reflexión, estudio y análisis se enfoca desde perspectiva nacional y estatal.

El proceso de modernización de la economía mexicana y la reforma del Estado mexicano (en la década de los años ochenta) asume características que hacen evidente el fin del Estado benefactor así como de la transformación de una economía regulada y protegida a una más abierta, competitiva y orientada hacia el libre mercado y la globalización. Sin embargo, la liberalización económica ha impactado de manera negativa en el ámbito social y económico, en términos de salarios, empleos, beneficios y pérdida de conquistas laborales, así como la profundización de las desigualdades económicas y sociales de las regiones, estados y municipios que integran el territorio nacional.

En consecuencia los instrumentos básicos de la política económica del Estado, también se vieron sustancialmente transformados. Particularmente en aquellos instrumentos de la política económica como el del gasto público, en virtud de sus efectos en variables como la demanda agregada, el producto, el empleo y la inflación. En este sentido, las autoridades gubernamentales responsables de ejercer el gasto público hacen énfasis en que para lograr finanzas públicas equilibradas es necesario cumplir las metas del crecimiento económico. Aunque ello represente sacrificar los niveles de desarrollo económico de los estados y municipios.

Por ello el gasto público adquiere una mayor relevancia en el crecimiento económico cuando este tiene un gran impacto en la asignación y ejercicio entre los diferentes sectores y programas. Por tanto el ejercicio en materia social (vivienda, salud, educación, seguridad social y servicios) tienen un gran impacto en el desarrollo social y económico de una nación. Así, por ejemplo, los gobiernos posrevolucionarios modificaron la composición del gasto público a favor de los gastos de inversión y social. Sin embargo, en el nuevo contexto macroeconómico y liberalización comercial es el determinante de los recursos asignados al gasto social, gasto que se ha visto erosionado por la escasez de recursos externos e internos por parte del Estado.

Durante el periodo, 1982-1988¹, el gasto en desarrollo social se redujo de una manera dramática, a una tasa promedio anual de -9.6%. Mientras que su participación en el PIB disminuyó de 9.1% en 1982 a 6.1% para 1988. Pero a partir de 1988, una vez que se obtiene de nueva cuenta el acceso al crédito externo y elevación de ingresos fiscales, los niveles de gasto público en desarrollo social tienden a recuperarse hasta alcanzar un crecimiento de 13.9%, durante el periodo 1989-1994².

Con el estallido de la crisis financiera y económica derivada del tristemente celebre “error de diciembre de 94”, el gasto público en desarrollo social literalmente se colapsó. La magnitud fue de tal envergadura que los recortes en materia educación, salud y vivienda fueron los primeros en resentir los embates de la crisis de los noventa. Es hasta el año de 1998 cuando el gasto público en materia de desarrollo social recupera su mismo nivel de participación al representar el 9.2% del PIB. Por tanto, es de suponer que la dinámica en el gasto público en el estado de Chiapas, materia de desarrollo social, ha seguido una tendencia distinta a la acusada a nivel nacional. En consecuencia los objetivos del presente trabajo se enfocan, en primer lugar, a reflexionar, estudiar y evaluar el conjunto de políticas del gasto público en materia de desarrollo social a nivel nacional y su impacto directo en el estado de Chiapas; como elemento de transformación y eje dinamizador del desarrollo económico de esta entidad del sureste mexicano.

¹ Sexto Informe de Gobierno, MMH. Secretaría de la Presidencia, 1989.

En segundo lugar al estudio del marco jurídico institucional que dan sustento a las acciones del Estado mexicano encaminadas a impulsar el desarrollo económico y social de los estados y municipios del territorio nacional, en particular el del estado de Chiapas.

En tercer lugar, evaluar y reflexionar en torno al desempeño del gasto social y su impacto en el desarrollo económico del estado de Chiapas, con el propósito de identificar si los instrumentos de política pública, en materia de desarrollo social, a través del gasto público en el estado, mejoraron las condiciones de vida de la población de la entidad. Así mismo observar si este se ha visto reflejado en un mejor desempeño de las variables del componente del desarrollo económico, durante el periodo 1994-2000 y, finalmente, en cuarto lugar a reflexionar sobre el impacto que han tenido los planes y programas institucionales de desarrollo social en el desarrollo económico del estado de Chiapas.

Consecuentemente, el propósito del presente trabajo gira entorno al *supuesto* según el cual, México como otras naciones en desarrollo enfrentan el reto de transformar los instrumentos de la política pública en un poderoso mecanismo de impulso al desarrollo de las diferentes regiones, estados y municipios del territorio nacional con el propósito de reducir la desigualdad, la pobreza y la marginación social de amplios núcleos de población nacional y estatal, entre los que destaca el estado de Chiapas. Por lo que se hace indispensable reorientar la política del gasto social con el fin de que este tenga un impacto positivo en el desarrollo económico del estado chiapaneco. Suponemos que en el periodo 1994-2000, la anarquía institucional en materia de desarrollo social en la entidad chiapaneca, derivó en un deterioro de las condiciones de vida de población y en consecuencia de un mal desempeño del desarrollo económico del estado. Aspecto que se explica por la ausencia de un ente rector que planificara, organizara y coordinara los diversos esfuerzos institucionales y materiales del desarrollo económico y social de la entidad.

² Sexto Informe de Gobierno, CSG. Secretaría de la Presidencia, 1995.

CAPITULO 1. ESTADO Y DESARROLLO ECONOMICO

1.1. Desarrollo Vs. Crecimiento económico.

La teoría del desarrollo, hasta ahora, ha explicado de una manera insuficiente que debe ser prioritario en el desempeño de una economía sí el desarrollo o el crecimiento económico. Gobierno, instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, empresarios, académicos y sociedad no logran ponerse de acuerdo, que debe ser primero. En esta discusión del desarrollo y crecimiento se convirtió en un elemento de preocupación de los gobiernos latinoamericanos a mediados de los años cincuenta del siglo pasado.

Sin embargo, existía ya una definición de los propósitos y alcances institucionales de la mayoría de los gobiernos de la región, esto es: alcanzar el desarrollo económico sustentado en el modelo de la sustitución de importaciones, con el pleno y decidido apoyo del Estado.

Por tanto los propósitos institucionales del desarrollo se sustentaron en el paradigma keynesiano de la demanda agregada como mecanismo de impulso del desarrollo económico. Esta demanda agregada se convirtió en un elemento activo del desarrollo de los estados nacionales de América Latina. Aunque la discusión persistió en el ámbito político y académico, en los espacios de gobierno se pensó que no era el momento de debatir sino de tomar acciones específicas para alcanzar ambos propósitos. Ya que los rezagos del pasado inmediato eran de tal magnitud que haber entrado a esa discusión parecía irrelevante.

Esto explica, en parte, porque los estados nacionales del siglo pasado consideraron que para lograr las metas y objetivos del desarrollo, el mejor instrumento de transformación y superación de los rezagos económicos y sociales sería la política pública. Se argumenta que esta no haría distinción entre desarrollo y crecimiento

puesto que se avocaría a alcanzar ambos propósitos. Lo cierto es que en los años sesenta un gran número de naciones en desarrollo había logrado superar el rezago con la política de sustitución de importaciones que fue implementada en economías de América Latina.

La crisis de 1982 marco el fin del modelo de sustitución de importaciones, lo que derivó en un nuevo modelo de economía abierta, basado en las teorías liberales. Para esta corriente el desarrollo económico sería alcanzado dejando actuar a las libres fuerzas del mercado, sin la participación activa del Estado en la economía, proyectando el sistema productivo hacia el exterior.

1.2. Interpretaciones teóricas sobre el desarrollo

En este apartado nos centramos en la discusión de los paradigmas de la teoría del desarrollo y las variables que determinan el desarrollo.

La teoría del desarrollo se sustenta, primordialmente, en el estrecho vínculo entre desarrollo económico y factor tecnológico como mecanismo fundamental del desarrollo. Esto no toma en cuenta la igualdad en el despliegue de capacidades materiales e institucionales para el desarrollo.

Hoy se sabe que el desarrollo de un mercado de capitales vigoriza la interrelación de los factores de la producción y la circulación. Ya que estos son responsables de detonar en un momento dado el desarrollo de las naciones. Aunque persista en privilegiar el crecimiento sobre el desarrollo. Lo que deriva en la generación de desequilibrios y desigualdades sociales.

Pero existe un cuestionamiento generalizado, de los gobiernos, de la viabilidad empírica de la teoría del desarrollo y, más bien presenta debilidades por su reducida relevancia al sugerir alternativas para el desarrollo. Ciertamente los modelos teóricos, sobre el desarrollo, encuentran sus límites y alcances de corto o largo plazo en la formulación de la política pública. A pesar de esto, ciertos supuestos de la teoría del desarrollo, han permitido entender mejor los procesos económicos y sociales.

1.2.1. La Escuela Clásica.

La escuela clásica, por ejemplo, ha dado argumentos teóricos insuficientes para entender de manera cabal los mecanismos que detonan el desarrollo económico. El modelo y sus variables representan un paradigma para proponer alternativas para el desarrollo.

Esta teoría tradicional supone la existencia de un mercado perfecto que asegura el crecimiento de una economía con dotación de factores iguales, tales como: tecnología, empleo, mercado de dinero y precios que derivan una economía perfecta.

La creencia de que la demanda global debe ser igual o semejante al ingreso global, es decir, que el ahorro encuentra oportunidades de inversión, independientemente del nivel de la producción y del ingreso, con niveles de tasas de interés que operen de modo que el ahorro y la inversión resulten iguales sea cual sea el nivel de ahorro sustentado en la acción que equilibra la tasa de interés.

La teoría clásica asigna al dinero el papel de intermediario entre consumidor y empresas ya sea en depósitos bancarios, papel moneda y moneda, ya que en este caso la suma total del dinero y del valor se determina por el valor del ingreso de los consumidores, así como por el nivel de operaciones de las empresas. Si consumidores y empresas sacrifican, los primeros; consumo y los segundos la expansión de la producción o mayores ganancias, ambos procesos generan ahorro.

Dado que este modelo parte de una economía con pleno empleo, en caso de que se generase cambios en el flujo de ahorro, mayores a la inversión, ello supondría una reducción en los gastos de los consumidores y, consecuentemente, una reducción en los flujos de los fondos prestables que no encontrarán salida a una tasa de interés baja. Por tanto, cualquier cambio corriente vigente que se opere en la tasa de interés no influirá en la producción y el ingreso, y supone que la tasa de interés es el elemento clave que regula y equilibra ahorro e inversión.

En una situación donde la tasa de interés desciende, la oferta de fondos prestables (inversión) será superior a la demanda, como resultado de un decremento de los

ahorros elevando, por tanto, la oferta de fondos prestables. De esta manera todo el ahorro generado es invertido a nivel de pleno empleo.

La lógica del modelo clásico asume la política monetaria como una vertiente que debe buscarse en un sistema monetario, en donde cualquier medio de pago es convertible en oro y donde cualquier persona puede monetizar o desmonetizar oro exportándolo o importándolo según sus deseos argumentando que el patrón oro automático asegura el buen funcionamiento del sistema de libre cambio.

En el ámbito de la política fiscal, los clásicos no la consideran una forma de financiar el gasto público del Estado, por el contrario la política fiscal es considerada como una variable que desalienta la actividad empresarial. Pero consideran que *los impuestos deben interferir lo menos posible en las ganancias netas de los empresarios*³, de forma que se mantenga el equilibrio monetario del sistema económico

En el modelo clásico el papel del Estado en cuanto a diseño y aplicación de políticas monetarias y financieras es restringido, marginal y único; puesto que se trata de un modelo estático o de equilibrio en donde la presencia del Estado debe interferir lo menos posible para evitar constantes desequilibrios en las variables macroeconómicas así como evitar obstáculos en la actividad empresarial.

Tanto Ricardo como Smith argumentaban que la fortaleza de una moneda se regulaba por la ley de la oferta y la demanda. Por tanto, cuando Ricardo se refiere a su desempeño en el ámbito de la circulación; no en su papel como mecanismo de financiamiento de la economía en su fase productiva. En Ricardo y Smith, la controversia de la teoría del valor no esta asociada como mecanismo de impulso del desarrollo económico sino como elemento que permite la circulación de las mercancías.

Para Ricardo el dinero es una mercancía más que opera en el conjunto de la economía, asegurando que “el valor real de una mercancía está regulado por las ventajas accidentales de que pueda disfrutar algunos de sus productores, sino por las dificultades reales que encuentra el productor menos favorecido. Así sucede respecto al interés del dinero no está regulado por la tasa a la que el banco presta... sino por la tasa de ganancia que puede obtenerse con el empleo del capital lo que es totalmente

³ Schumpeter, Joshep, A. Historia del Análisis Económico. Madrid, 1980, Alianza Universidad, p.34.

independiente de la cantidad o del valor del dinero”⁴. Por tanto, sugiere, que una vez establecido un papel moneda de curso legal regulado adecuadamente este no puede ser alterado por los bancos en términos del monto del circulante.

David Ricardo se refiere de manera particular al papel que desempeña la moneda y los bancos en el plano de la oferta y la demanda de la masa monetaria. Ricardo elabora un análisis de la tasa de interés para explicar la manera como se expresa la demanda y la oferta de dinero líquido como préstamos bancarios, como valor de uso y de cambio, de la cual la tasa de interés es una expresión misma en el mercado de dinero. El valor mismo de una moneda, nos dice Ricardo, en el mercado no lo determina su monto sino que es el mercado quien establece el nivel más conveniente.

Tanto Ricardo, Smith, Malthus y John Stuart Mill abordan la problemática financiera desde su propia visión teórica e inmersos en la polémica de la época, la elaboración de una teoría del valor. En Mill el dinero es “un medio de cambio que afecta los principios de intercambio mutuo de mercancías”⁵, funciones que desempeña el dinero y asigna al dinero el papel de mercancía con status sui generis, en este sentido es coincidente con Ricardo, respecto a la utilización de los metales como el medio más recurrente de acuñar moneda.

El paralelismo, entre los principios teóricos acerca del dinero de Mill y Ricardo, se encuentra en el hecho de que para ambos el valor del dinero se sustenta en la función de oferta y demanda. Mill estima que *“el valor del dinero es aquello que puede obtenerse a cambio de él; la capacidad de compra del dinero....el valor del dinero varía en sentido inverso de los precios baja cuando estos suben y sube cuando éstos bajan”*⁶.

1. 2. 2. La Escuela Neoclásica.

La esencia del modelo neoclásico tiene poca variación respecto de la escuela clásica, más bien se trata de un perfeccionamiento analítico de los supuestos básicos del modelo del cual parte. Para los neoclásicos los supuestos son los siguientes:

⁴ Idem, 271

⁵ Stuart Mill, John...Principios de Economía política, México, 1978, FCE. p.424.

⁶ idem, p.429

El modelo es dinámico y en equilibrio, Es un modelo parcial porque analiza que sucede en el mercado cuando todas las variables se suponen dadas. Excepto el precio y la cantidad del bien. Admite el progreso técnico. Se trata de una economía cerrada y sin gobierno. Son mercados en competencia perfecta. La función de producción ofrece rendimientos constantes lo cual esta vinculado al progreso tecnológico. Un solo bien cumple la doble función de ser tanto de consumo como de capital. No existe capital circulante.

Los neoclásicos indican que una economía puede crecer por tres razones: Primero, por un aumento en el stock de capital. Segundo, por un aumento de la población y, Tercero porque el progreso tecnológico permite obtener mayor producción con una dotación dada de factores.

En la tradición neoclásica el modelo propuesto por Meade no toma en consideración el factor monetario, como parte medular del desarrollo económico. En cambio Joseph A. Schumpeter y John R. Hicks, argumentan que el crédito desempeña un papel central en el desarrollo económico. Schumpeter critica la escuela clásica y neoclásica pero no esta totalmente en discordancia con los supuestos neoclásicos; la diferencia radica en que este atribuye al cambio tecnológico y socio-cultural de una economía el papel central de impulsar lo que el denomina como desenvolvimiento económico.

Primero, indica que el incremento de la producción de una economía depende fundamentalmente de *la tasa de cambio de los factores productivos, la tasa de cambio del socio-ambiente cultural*⁷. Con base a lo anterior, Schumpeter define el desarrollo económico como *“aquella clase de transformaciones que surgen del propio sistema que desplazan en tal forma su punto de equilibrio que no puede alcanzarse el nuevo desde el antiguo por alteraciones infinitesimales”*⁸.

En la teoría schumpeteriana la variable población está más relacionada con el crecimiento que con el desarrollo de una economía. En este sentido, el desenvolvimiento tiene una relación parecida al aumento en los bienes de producción (capitalización) que pertenece más al crecimiento en sí, que al desarrollo económico.

Schumpeter considera el desarrollo económico como un proceso de *cambio tecnológico discontinuo*. Para Schumpeter existen diferencias entre crecimiento y desenvolvimiento.

⁷Schumpeter, Joseph, A. Teoría del Desenvolvimiento económico. México, 1978, FCE, p. 116.

⁸Idem, p. 159.

El proceso de desenvolvimiento, indica Schumpeter, “se define por la puesta en práctica de nuevas combinaciones: primero, por la introducción de un nuevo bien, segundo por la introducción de un nuevo método de producción. Tercero, por la apertura de un nuevo mercado. Cuarto, por nuevas fuentes de abastecimiento de materias primas. Quinto, al cambio en la organización de alguna industria o varias”⁹.

Para Schumpeter el cambio socio-cultural, tecnológico, el empresario innovador y el capital constituyen los elementos para generar desenvolvimiento en una economía. Para ello es necesario considerar el papel que desempeña el crédito en el desenvolvimiento, a diferencia de la teoría clásica que le asigna al dinero un papel secundario en su modelo estático de crecimiento; en el modelo neoclásico propuesto por Schumpeter, éste asigna al dinero y al crédito un valor central.

La notable diferencia entre el modelo neoclásico y clásico, en especial el schumpeteriano, es el crédito que sirve al desenvolvimiento industrial. Al respecto Schumpeter argumenta “*el empresario -por principio y como norma- necesita crédito en el sentido de una transferencia temporal....de poder adquisitivo para poder llevar a cabo sus nuevas combinaciones....y se convierte en deudor. Lo que precisa primeramente es crédito. No se presenta la concesión del crédito como un elemento esencial del proceso económico, sino del desenvolvimiento económico*”¹⁰.

En cuanto al rol del Estado en la instrumentación de políticas monetarias y financieras, Schumpeter atribuye ciertas funciones de regulación bancaria, pero no de intervención directa en el dictado de políticas referentes al factor monetario. En la misma tradición del modelo neoclásico John R. Hicks en su trabajo teórico sobre *Valor y Capital* parte del supuesto para el análisis de la tasa de interés, de la existencia de un mercado de dinero en equilibrio. Para Hicks una manera de conocer el desempeño de la tasa de interés es a partir de tres formas. La primera se refiere las operaciones inmediatas, la segunda las operaciones a futuro y la tercera las operaciones de préstamo. Hicks indica que las operaciones de préstamo se rigen a partir de que “*su ejecución ésta repartida a través del tiempo*”¹¹.

⁹Idem, p. 79.

¹⁰ Idem p. 113

¹¹Hicks, John, R. Valor y Capital, México, 1974, FCE, p. 164.

Como todo préstamo éste se halla sujeto a un riesgo o margen de riesgo o como indica Hicks es una prima de riesgo de la tasa monetaria de interés. Hicks supone que en esta situación existen dos posibilidades de comportamiento del prestamista.

El interés que Hicks fija entre el comportamiento del prestatario y del prestamista, es que el primero se enfrenta a lo que el denomina Curva de oferta de capital de préstamo¹². Claro que ello genera una inclinación mayor por los préstamos a corto plazo que por los de largo plazo, aunque en realidad tanto empresas como prestamistas suponen que se requerirá a medida que pase el tiempo de continuas ampliaciones de créditos optando finalmente contratar uno de largo plazo, pese a que la tasa de interés sea mayor y a intervalos regulares y no al fin del vencimiento del periodo.

Cabe puntualizar que Hicks no concuerda con la opinión keynesiana, como buen neoclásico, de que la tasa de interés monetaria esta determinada por la oferta y demanda de fondos de préstamos o por la oferta y demanda del dinero mismo.

La polémica de Hicks gira en torno a la determinación de los precios, vinculados al problema de la tasa de interés y de los préstamos, por tanto sugiere que la ecuación monetaria (tasa natural de interés) define *“la tasa de interés de la oferta y demanda del fondo de préstamos”*¹³.

Si un mercado se rige por un sistema de documentos o valores que se aproximan a las funciones del dinero sin serlo físicamente, está por tanto ligado a la naturaleza de la tasa de interés. En efecto, en ésta clase de documentos, indica Hicks, podemos incluir a las letras a largo plazo. Por tanto el análisis que Hicks realiza entre el dinero y la tasa de interés, así como de los valores financieros y de crédito (letras) es para demostrar como en cierta manera *“el dinero real tiene la propiedad de ser un patrón de valor,.....un medio de cambio...y un portador de valor y explicar porque existe una relación tan estrecha de sustitución entre el dinero y los valores (descuentos), es decir explican el fenómeno del interés, el interés monetario”*.¹⁴

Esta es la aportación más inmediata del modelo de Hicks, el de haber formulado una teoría vigente que denominó, la *Economía de los Mercados Financieros*.

¹²Idem, p. 168.

¹³**Valor y Capital**, op.cit., p.190.

¹⁴Idem, p. 202.

1.2.3. La Escuela Keynesiana

La destacable aportación de la teoría keynesiana es la función (motivo) de la preferencia por la liquidez. Los estudios recientes de la demanda de dinero tienen un parecido mucho mayor con la fórmula keynesiana que con la cuantitavista. Aunque en este sentido Sunkel y Paz sugieren que *“Keynes en realidad no elaboró un modelo de crecimiento, puesto que su enfoque fue fundamentalmente estático y a corto plazo, pero al mismo tiempo, el instrumental analítico por él aportado fue ampliamente utilizado por numerosos economistas para la elaboración de una vasta gama de modelos de crecimiento económico; especialmente en el campo de la política económica, de la política fiscal, monetaria y de gasto público”*¹⁵.

Cuando Keynes propuso en su *Teoría General* la necesidad de que el Estado asumiese el rol de interventor, regulador y diseñador de la política monetaria y financiera a partir del control de un banco central o reserva bancaria encontró gran aceptación, rechazo y, críticas a la vez de numerosos partidarios del liberalismo. Críticas, la mayor parte, sin fundamento. Pese a ello Keynes no respondió de la misma manera contra las escuelas; neoclásica y cuantitavista, del cual fue fiel discípulo.

En cuanto a la función del crédito y la moneda en un sistema económico, éste no rompió totalmente con su raíz de origen teórica; por el contrario incorpora gran parte de su instrumental analítico de ambas escuelas en la construcción de su modelo.

Para los propósitos del trabajo sólo habremos de referirnos del modelo de Keynes a la manera como el pensamiento keynesiano modificó e introdujo de manera primordial la participación activa del Estado en la instrumentación, regulación e intervención monetaria a través de un ente central y del destacado papel de la demanda efectiva. Las variables del modelo keynesiano son: El empleo y el ingreso dependen de la demanda efectiva. La demanda efectiva está determinada por la propensión al consumo y el volumen de la inversión. La propensión al consumo es relativamente estable. El empleo depende del volumen de la inversión, sí la propensión al consumo depende del ahorro. La inversión depende de la tasa de interés y de la eficiencia marginal del capital. El tipo de interés depende de la cantidad de dinero y de la preferencia por la liquidez.

¹⁵Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, 1981, Siglo XXI, p. 221.

La eficacia marginal del capital depende de las expectativas de beneficios y del costo de reposición de los bienes de capital.

Un aspecto sustancial de la *Teoría General* es que distingue dos tipos de factores que determinan y afectan el monto del consumo. Por un lado tenemos los factores objetivos y por el otro los subjetivos.

Los primeros se refieren al cambio en la unidad de salario, un cambio en el ingreso e ingreso neto, cambios imprevistos en el valor de los bienes de capital, cambios en las tasas de descuento, cambios en la política fiscal, cambios en las expectativas entre el nivel presente y el futuro del ingreso. Los segundos se refieren a los motivos que inciden en los individuos a fin de abstenerse de gastar su ingreso, estos son: la reserva individual para imprevistos, reserva para el futuro individual o familiar, entre otros.

Una gran diferencia entre la función que cumple el dinero en la teoría neoclásica y la keynesiana, es que mientras en la primera el dinero tiene una función neutral, resultado de la existencia de precios flexibles en una economía para alcanzar el equilibrio, en cambio en Keynes el dinero no es neutral en el financiamiento de una economía. Keynes argumenta que no es el dinero el que genera inestabilidad en el modelo, sino que es el tipo de interés el que se mantiene excesivamente alto como para lograr un ajuste.

El dinero en el modelo keynesiano se define como el activo preferentemente líquido, de ello se deriva la importancia que Keynes atribuye al sistema bancario para movilizar el dinero a través de sumas constantes a la oferta total de dinero mediante la creación del crédito bancario, esto es, mediante incrementos de créditos líquidos contra sí mismos en favor de sus clientes, cuyo dinero adicional toma la forma de un aumento de saldos. Los saldos que se añaden a la cantidad de dinero surgen cuando se hacen préstamos.

Los bancos hacen fluir y refluir la oferta de dinero. Los préstamos y descuentos representan un activo con derechos contra los prestatarios durante un periodo determinado de plazo, en tanto que en los depósitos es una obligación de los bancos a cubrir la demanda de dinero del depositante prestatario. Desde el ángulo del factor monetario un aumento en los préstamos bancarios elevará la disposición de créditos líquidos quienes forman parte de la oferta de dinero, hasta que se salda el préstamo

bancario la cantidad de dinero se reduce en el mercado de dinero. Por ello la oferta de dinero en el sistema económico es resultado de los préstamos de inversión.

La *Teoría General*, posiblemente, sea una de las primeras en destacar la importancia que juega el factor monetario en el funcionamiento dinámico de la economía. Keynes establece una estrecha relación entre la tasa monetaria de interés con el volumen de la ocupación y la producción.

La tasa de interés, en Keynes, funciona como el elemento regulador de la oferta y la demanda de dinero, cumple también con la tarea de reducir el consumo y la inversión, sí la tasa de interés registra un alza más no genera elementos de inversión para elevar la producción de dinero. Al respecto Keynes argumenta que *“la desocupación prospera porque la gente quiere coger la luna con la mano -los hombres no pueden lograr ocupación cuando el objeto de su deseo (dinero) es algo que no puede producirse y cuya demanda no puede sofocarse con facilidad- no queda más remedio que persuadir al público que el queso verde es prácticamente la misma cosa y poner la fábrica de ese queso, es decir, un banco central bajo la dirección del poder público”*¹⁶.

Hasta aquí sólo hemos tratado la función del dinero como patrón de valor, así como de sus características y atributos, mediante su expresión y función en el mercado monetario, es decir la tasa de interés monetaria. Pasemos ahora al análisis que Keynes establece del factor monetario con el consumo, la inversión y el volumen de la ocupación.

Keynes sostiene que el vínculo existente entre el factor monetario, la inversión, el consumo y la ocupación, permite un mejor análisis del sistema económico puesto que *“estas clases de movimientos fueron los que estudie en mi Treatise of Money, a propósito de la formación o el agotamiento de las existencias de capital en giro y capital líquido que siguen a los cambios”*¹⁷.

La inversión en la *Teoría General* se considera como *“la adición neta de todo tipo de equipos de capital, después de tener en cuenta los cambios en el valor del equipo viejo que se considera al computar el ingreso neto. La inversión así definida incluye, por*

¹⁶Idem, P. 209.

¹⁷Idem, p. 53.

*tanto, el aumento en el equipo productor, ya sea que consista en capital fijo, capital en giro o capital líquido*¹⁸.

La Teoría General considera que la alteración a la alza o a la baja de la inversión determina el volumen de la producción y la ocupación, lo que supone cambios sustanciales en el ingreso vía salarios generando con ello movimientos de *“redistribución del ingreso entre prestatarios y prestamistas, así como una alteración en el ingreso total medido en dinero”*¹⁹.

La Teoría General precisa que el buen desempeño del factor monetario depende de que *“la concesión del crédito bancario pondrá en movimiento tres tendencias: 1) aumento de la producción; 2) alza en el valor del producto marginal; 3) alza en la unidad de los salarios en términos monetarios...esto es una concordante relación de mejoría en la ocupación afectando la distribución del ingreso real”*²⁰.

Finalmente la teoría keynesiana le da al factor monetario un punto clave en el desempeño y despliegue de acciones tendientes a alentar el crecimiento y desarrollo de las empresas a partir de la oferta de créditos líquidos.

1.2.4. Teoría Estructuralista

Para los estructuralistas existe una condición de desarrollo desigual en la economía capitalista mundial. En dicho sistema no es fácil llegar al desarrollo. Para ello, son necesarias determinadas reformas en los países subdesarrollados.

De acuerdo a esta visión los países capitalistas subdesarrollados se encuentran en condiciones adversas a diferencia de los países desarrollados y para ellos no es fácil lograr el desarrollo, pero se puede lograr con medidas de política económica encaminadas a fortalecer su sistema productivo. Con la intervención del Estado en algunos sectores considerados prioritarios para la economía del país.

¹⁸Idem, p. 76.

¹⁹Idem, p. 79.

La “concepción del sistema centro-periferia” presenta las ideas generales sobre el subdesarrollo que se encuentran en ciertos documentos claves elaborados en la CEPAL. La teoría del deterioro de los términos de intercambio de Raúl Prebisch y H. Singer afirma que a lo largo del tiempo los productos primarios procedentes de los países subdesarrollados van perdiendo valor respecto de los productos manufacturados procedentes de los países desarrollados, impidiendo el desarrollo de la periferia.

En su modelo centro-periferia, Prebisch destaca que los países subdesarrollados (periferia) en su proceso de desarrollo giran en torno de los países desarrollados (centros). La función de los países subdesarrollados en la economía mundial ha sido ser fuente de recursos baratos para la industrialización de los países desarrollados.

De acuerdo con las ideas generales de la CEPAL plasmadas en sus primeros documentos, el desarrollo económico se expresa en el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo. Este incremento se considera dependiente de la adopción de métodos de producción indirectos cuyo uso implica el aumento de la dotación de capital por hombre ocupado. A su vez, la mayor densidad de capital se va logrando a medida que la acumulación se lleva a cabo, impulsada por el avance técnico, necesario para asegurar su continuidad.²¹

Octavio Rodríguez considera que “al mayor nivel de abstracción, las ideas sobre el desarrollo económico coinciden con las de origen neoclásico y keynesiano, que lo conciben como un proceso de acumulación de capital- estrechamente ligado al progreso tecnológico-mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital y el aumento de la productividad del trabajo y del nivel medio de vida²².”

²⁰ Idem, p. 82

²¹ Idem

²² Rodríguez, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México, 1984, Siglo XXI editores, cuarta edición, p. 25

El modelo centro-periferia lleva implícita la idea de desarrollo desigual originario: centros se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la periferia, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo. Pero los conceptos de centro y periferia entrañan más que la simple idea de diferenciación inicial; según se afirma, estos se van conformando a medida y en tanto que en las áreas rezagadas “el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a los... grandes centros industriales”²³.

Las recomendaciones de política económica fueron la elaboración de planes de industrialización basados en la sustitución de importaciones y políticas proteccionistas. Los países no desarrollados deben tener Estados activos con políticas económicas que impulsen la industrialización para alcanzar una situación de desarrollo autónomo. En este sentido, Celso Furtado reconocía la necesidad de fundar el crecimiento en la ampliación del mercado interno de contar con inversiones públicas y atender servicios básicos como la educación y la salud.

La CEPAL en su informe de 1990 plantea la nueva concepción del desarrollo basada en crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear las condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población. De esta teoría rescatamos la importancia que da al Estado Para lograr el desarrollo en los países periféricos.

1.3. Definición, concepto y elementos que integran el desarrollo.

El concepto de desarrollo ha alcanzado tal nivel de complejidad en su definición que por una parte existe una propuesta de carácter institucional nacional y múltiples definiciones de carácter internacional. Por ejemplo, la LVI Legislatura del Congreso de la Unión considero para sus trabajos parlamentarios que *“El desarrollo se define como un proceso económico y social, cultural y político integral que .permite el mejoramiento constante del bienestar de la población entera en la base de su participación activa, libre y significativa y, en la justa distribución de los beneficios resultantes de ello. Significa también respeto a los derechos humanos y a los derechos básicos de la comunidad a la que .pertenecen los individuos y acceso a los servicios necesarios para el crecimiento”*²⁴.

Bernard Eme considera que el desarrollo aparece cuando los *“actores locales unidos por una voluntad solidaria, toman a cargo el desarrollo de su territorio, en función de las necesidades y los recursos locales”*²⁵.

El Diccionario de la UNESCO define al Desarrollo como *“la promoción del individuo y la mejor integración de los grupos sociales a través de un programa de perfeccionamiento colectivo organizado y dirigido por la propia comunidad interesada”*²⁶. También indica que el desarrollo económico es un *“proceso de incremento persistente del ingreso nacional real por habitante....proceso a través del cual el crecimiento sostenido de determinadas magnitudes significativas va acompañado de modificaciones cualitativas en su contenido y articulación”*²⁷

De acuerdo a las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) plasmadas en sus primeros documentos, el desarrollo económico se expresa en el

²³ Ibidem, p.25-26

²⁴ El Reto de la Sustentabilidad. México, 1996, LVI Legislatura del Congreso de la Unión. P.73

²⁵ Rozas, Germán. “Pobreza y Desarrollo Local. Programa estrategias de Superación de la pobreza, Documento de Trabajo No.2, Universidad de Chile.

²⁶ Diccionario de la UNESCO. 2001, New York, USA.

²⁷ Idem.

aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo. Este incremento se considera dependiente de la adopción de métodos de producción indirectos cuyo uso implica el aumento de la dotación de capital por hombre ocupado. A su vez, la mayor densidad de capital se va logrando a medida que la acumulación se lleva a cabo, impulsada por el avance técnico, necesario para asegurar su continuidad.²⁸

A nivel mundial los organismos internacionales, como el Banco Mundial definen al desarrollo como *“la inversión en capital humano, la reducción de la pobreza. Junto con las políticas que fomentan el crecimiento sostenible, las inversiones encaminadas a promover el desarrollo humano y establecer redes de protección social contribuyen a aliviar algunas de las consecuencias más graves de la pobreza, entre ellas, las malas condiciones de salud y la desnutrición, al mismo tiempo que brindan a las personas mayores oportunidades para mejorar su propio bienestar. Hay cada vez más indicios de que las inversiones en las áreas de salud, nutrición y educación ayudan a aumentar la productividad de las personas y en conjunto a estimular el crecimiento económico de los países”*²⁹.

El Programa de las Naciones Unidas (PUND) por su parte considera que *“el desarrollo es inseparable de la búsqueda de la paz y la seguridad humana”*. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que el desarrollo está en función de aumentar las capacidades de los individuos, sobre todo los de bajos recursos, *“mejoren su acceso de las oportunidades brindadas por el mercado. Es esencial corregir las fallas del mercado de crédito, eliminar las prácticas discriminatorias en el mercado laboral, y el sistema judicial, reducir las restricciones a la movilidad social laboral y, asegurar los derechos de propiedad de la población más pobre, mejorar la calidad de vida de la población aumentando la calidad de los servicios como el agua potable y saneamiento”*³⁰.

²⁸ Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México, 1984, Siglo Veintiuno Editores, P.25

²⁹ Banco Mundial. Informe Anual, 1997.

³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

También, el desarrollo se entiende como la condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de la población se satisfacen con el uso racional y sostenible de los recursos y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y derechos humanos.³¹

Celso Furtado define el desarrollo como el “incremento de la eficiencia del sistema social de producción, la satisfacción de necesidades elementales de la población y la consecución de los objetivos a los que aspiran grupos dominantes de una sociedad y que compiten en la utilización de los recursos escasos. Así, la concepción del desarrollo de una sociedad no es ajena a su estructura social, y tampoco la formulación de una política de desarrollo y su implantación son concebibles sin preparación ideológica”³².

Un primer elemento del desarrollo es sin duda es el concepto de *transformación* entendido como la introducción de mejoras de métodos productivo más eficaces que deriva en que el desarrollo debe de ser no sólo más eficaz sino eficiente en el reparto de la riqueza generada. Un segundo elemento es el concepto de *estructura* entendido como el conjunto de sectores e instituciones políticas, sociales y económicas que permiten lograr el cambio de las condiciones de vida de una población y, finalmente el tercer elemento este es la *innovación* de los instrumentos del desarrollo económico, entre los que destaca la política pública del desarrollo social

Ciertamente, el concepto de desarrollo económico es muy amplio, involucra tanto cambios cualitativos como cuantitativos y existen diversas definiciones. En términos generales este concepto incluye; el nivel de producción, aspectos sociales culturales y ecológicos. Por ello, para los fines de este trabajo el desarrollo económico será entendido como el crecimiento del PIB, aunado al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

³¹ Reyes, Giovanni E., doctor en economía para el desarrollo/relaciones internacionales de la Universidad de Pittsburg, ha realizado trabajos para el Banco Interamericano de desarrollo, Organización de Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina, entre otros.

³² Furtado, Celso.”*Breve introducción al desarrollo: Un enfoque interdisciplinario*”. México, 1987, FCE. p.27.

CAPITULO 2. EL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO SOCIAL

2.1. El marco jurídico e institucional del Desarrollo Social.

Desde una perspectiva jurídica, el desarrollo social en México tiene su sustento en el marco de nuestra constitución política. Pionero en la materia, no deja de ser paradójico que pese al reconocimiento de un conjunto de derechos de carácter social que requiere el individuo para su desarrollo, estos hasta el momento no han sido lo suficientemente atendidos por el Estado mexicano. Derechos como la salud, educación y la vivienda no sólo han sufrido un rezago histórico sino que los montos del gasto público dedicados a este rubro han registrado una tendencia negativa y, en algunos casos, como la vivienda se ha dejado al perverso juego de las leyes del mercado.

Estos derechos calificados como "*Derechos Humanos de Segunda Generación*"³³ tienen un propósito económico, social y cultural. Por lo que están dirigidos a complementar los derechos civiles y políticos, pero atendiendo al contenido material de la igualdad y la equidad que pretenden colocar a todos los individuos de una sociedad en condiciones mínimas de igualdad económica y social.

Los derechos sociales son los que se ocupan de las necesidades y requerimientos concretos de los individuos. En estos derechos el hombre no es considerado como entidad abstracta o un concepto, como lo es en los derechos civiles. Ya que sitúa al hombre en una situación real que puede personalizarse como un ser humano necesitado de protección. Estos derechos de "*Segunda Generación*", son precisamente los que requieren de la presencia y participación del Estado quien reconoce la existencia de desigualdades económicas y sociales de vastos núcleos de la población mexicana que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema y que sólo pueden superarse mediante un conjunto de esfuerzos institucionales públicos, privados y legislativos.

³³ Martínez, Bulle Goyri Víctor M. "*Derecho y Pobreza*". En *Leyes y Pobreza*. México, 1993, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, IJJ-UNAM, El Nacional.

Dado que se supone que *“el compromiso del Estado se concreta a crear las condiciones de desarrollo necesarias para la cabal satisfacción de esos derechos, cuyo contenido habrá de ser distinto de acuerdo al grado de desarrollo...Los derechos sociales de acuerdo con lo anterior, tienden a alcanzar su vigencia de forma progresiva, de acuerdo con el avance del desarrollo nacional”*³⁴.

Sin embargo, el Estado mexicano reconoce que el propósito, anteriormente señalado, no se ha cumplido y, en esa medida ha desarrollado un conjunto de acciones y programas, mediante la política pública del desarrollo social, para abatir los rezagos que ha generado el propio modelo de desarrollo, para poder cumplir a la letra lo que indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ya que en esta se plasma, de manera precisa cual es la base jurídica institucional para la conducción del desarrollo nacional y, en consecuencia el del desarrollo social.

Al respecto, el Art.25 de la Constitución precisa que *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y de su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.*

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

³⁴ Idem, 33.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social, privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicté el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución”.³⁵

Este sustento jurídico constitucional del desarrollo social, sustentado en nuestra carta máxima se complementa con los artículos 3º, 4º, 27º, 123 Fracc. XII, XXIX y XXX. Pero estos no operan de manera inmediata y, que es necesario los instrumentos de la política pública para ejecutar y hacer posible, dichos preceptos constitucionales.

En este sentido, la intervención del Estado en la economía ha permitido, desde distintas perspectivas, no sólo regular los factores de la producción sino también organizar, conducir y corregir las distorsiones normales del mercado; mediante el diseño, programación y ejecución de un conjunto de políticas públicas en materia de desarrollo social.

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1999, Cámara de Senadores.

De este conjunto de políticas e instrumentos, el gasto público se asume como el mecanismo inmediato para corregir las imperfecciones del mercado, tales como: la distribución, el consumo, la producción, el empleo, el ingreso e infraestructura, así como la formación del capital social³⁶ indispensable para los propósitos del desarrollo económico y social.

Cuadro No 1

LEGISLACIÓN CONCURRENTE DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL VIGENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 3°	Art. 4°	Art. 27	Art.123
<p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación.</p> <p>Frac. IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.</p>	<p>Toda persona tiene derecho a la protección a la salud.</p> <p>Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.</p> <p>Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas.</p>	<p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.</p>	<p>Frac.XII. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y los procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.</p> <p>Frac. XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguro de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, de accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.</p> <p>Frac.XXX. Asimismo, serán considerados de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.</p>

Fuente: Cuadro de elaboración propia con base a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁶ Nos referimos a la infraestructura de bienes y servicios en educación, salud, vivienda, abasto, y seguridad social.

Así mismo, el gasto público es asociado, comúnmente, como la herramienta de política económica para corregir las desigualdades sociales derivadas del desarrollo y crecimiento económico. A la vez que se emplea como instrumento de negociación, control corporativo y estrategia de planeación del desarrollo, entre los diversos agentes y actores del proceso de desarrollo.

Por tanto, en el proceso de elección de estrategias del desarrollo el marco jurídico es sólo el referente de ley que se concreta a través del gasto público. Ciertamente no se puede asumir una estrategia de desarrollo, estrictamente jurídica o económica sino que son indispensables los factores y procesos de orden político institucional y cultural. Político, porque requiere de acuerdos y consensos que den legitimidad los diferentes actores e instituciones que integran la sociedad mexicana y cultural porque atiende a los diversos grupos de la sociedad mexicana.

Pero se ha hecho tan recurrente el empleo del gasto público como instrumento de la política económica, en especial el del desarrollo social, que ha terminado siendo calificado como elemento perverso y desleal de la economía y las finanzas públicas nacionales. Pese a esto, el gasto público bien empleado, sistematizado, racionalizado y organizado permite corregir, algunas de las desigualdades sociales que genera el desarrollo económico.

Si partimos del sustento jurídico, el Art. 25 de nuestra carta magna es precisa al indicar la necesidad que el Estado cuente con los ingresos necesarios para cumplir los propósitos del desarrollo nacional, esto es la necesidad de obtener ingresos mediante el despliegue de una política fiscal eficiente y eficaz para que este en posibilidades de prestar los bienes y servicios públicos que la sociedad reclama y reconocidos en los Art. 3º, 4º, 27º y 123.

Para la obtención de los recursos mediante el esquema de la política pública tributaria, existen dos principios que la rigen: el principio del beneficio que se ve claro en aquellos casos en los que el usuario paga una contribución (ya sea derecho, aportación de

seguridad social) por el servicio que recibe y en la que se ve materializado la erogación. El principio del sacrificio, en este caso paga impuestos mediante coacción y no voluntariamente y, que es, posiblemente, la menos socorrida pero no por ello exento de ejecutarlo³⁷.

Estas contribuciones de recursos que se destinan, a través del gasto público, a proporcionar los bienes y servicios que la sociedad demanda y que deben, por ley, ser proporcionados por el Estado de acuerdo a las funciones que le son encomendadas por la Constitución con el propósito de lograr la equidad social y lograr un desarrollo nacional equilibrado con una justa distribución del ingreso.

En este contexto el gasto público, normado jurídicamente, se define como *“el monto de erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios básicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar los diversos pagos de transferencias, pensiones, jubilaciones y subsidios”*³⁸.

Por lo que el gasto público, limita el como objetivo fundamental de compensar la existencia de desigualdades sociales y económicas de los estratos más bajo de la sociedad. Por supuesto que prevalece la polémica jurídica, teórica y empírica respecto a los efectos perversos que genera a mediano y largo plazo emplear el gasto público como instrumento del desarrollo económico nacional o estatal. No obstante, se reconoce que histórica y social, política y económicamente ha sido el instrumento más recurrente en la distribución del ingreso, el consumo, el empleo y la formación de la infraestructura y el capital social necesario para el desarrollo social.

Sin embargo, hasta la fecha la política pública del desarrollo social desplegada por el Estado mexicano no sólo incumplió lo establecido el marco jurídico constitucional sino que derivó en una política social de corte *“asistencialista”* que ha generado rezagos

³⁷ Real, Benítez, Alberto. *“Vinculación de las clases bajas con la Legislación Fiscal de México”*. En *“Leyes y Pobreza”*. Op.Cit. P. 155.

³⁸ *“Leyes y Pobreza”*. Op.cit. p.156.

histórico sociales que se manifiestan en la pobreza y marginación de amplios sectores de la población mexicana, fenómeno que se extiende a un amplio número de estados y municipios de la república mexicana. Dado que los criterios de transferencias, subsidios y subvenciones crearon mecanismos de exclusión a la participación ciudadana. Esto se explica, en parte, por el carácter paternalista que domina la política social; dado que esta sigue siendo el sustento de la legitimidad política del Estado mexicano.

El fin del Estado de bienestar y su reasignación de funciones en la economía nacional, ha incidido de manera perversa en un proceso de desmantelamiento de una importante red de mecanismos e infraestructura de la política social tanto a nivel nacional, estatal y municipal hecho que derivó en un significativo rezago del desarrollo económico y social de una mayoría importante de los estados del centro, sur y sureste del territorio nacional.

Una expresión del abandono, por parte del Estado, en el que se hayan un gran número de estados y municipios del sur y sureste mexicano, como el caso chiapaneco derivó hacía finales de la última década del siglo pasado en una rebelión político, social y militar (EZLN), fruto del histórico rezago social y económico en la que ha estado sumido la entidad por décadas.

Por ello los diversos programas institucionales de desarrollo social que ha llevado a cabo, el Estado mexicano, en la entidad no han solucionado los problemas estructurales del desarrollo económico de la entidad y, por el contrario han profundizado las diferencias sociales y económicas en el estado sureño. Aspectos que se analizan de una manera más específica en el tercer capítulo del presente trabajo.

2.2. Las políticas e instrumentos del Desarrollo Social.

Uno no puede entender la dinámica del desarrollo social y su impacto en el desarrollo económico del estado sureño de Chiapas si no comprendemos la forma como se organizaron los lineamientos de la política social en el periodo 1995-2000. De tal manera que nos permita saber si la forma como se organizó, planeo y ejecutó la política social, permitió en cierto momento, que esta haya incidido directa e indirectamente en la dinámica del desarrollo económico de la entidad chiapaneca en el periodo 1995-2000.

Un punto de referencia inmediato que nos permite entender el rezago social, económico y político del estado de Chiapas, se deriva del impacto que han tenido las diversas etapas de desarrollo de las crisis económicas recurrentes de 1976, 1982, 1988 y 1994. Crisis que, sin duda alguna, han terminado por desarticular los diversos esfuerzos institucionales para impulsar el desarrollo económico y social, tanto a nivel nacional como estatal. A esto se debe agregar el deterioro de los términos de intercambio en el mercado internacional que ha afectado directamente los ingresos del Estado. Pero en el caso chiapaneco el componente de las exportaciones, de vocación primario-exportador, (petróleo, ganado, café, cacao y frutos tropicales) ha incidido con mayor crudeza ya que los términos de intercambio a nivel internacional han deteriorado los ingresos de las exportaciones del estado.

Por ejemplo, la depreciación del precio del petróleo en el mercado internacional, de octubre de 1997 a junio de 1998, repercutió de manera negativa en un recorte del gasto social en 14.2%. *“así lo revela un análisis de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, en donde se explica que el presupuesto aprobado para Desarrollo Social era de 9 mil 346 millones de pesos, cantidad que quedo reducida a 8 mil 017 millones de pesos con el segundo recorte presupuestal.... en el primero se afectó a programas como superación a la Pobreza, Liconsa, Diconsa, Fidelist, Fonhapo y Vivienda Progresiva...en el segundo.....también se afectó a programas sociales del gasto destinado a los programas sociales de Sedesol”*³⁹

³⁹ Reforma, jueves 11 de junio de 1998, p. 2A

Esta tendencia a afectar directamente los programas sociales fue más recurrente en el periodo 1995-2000, dado que la orientación de la política social se vio influenciada por directrices de interés privado, Por lo que con esta acción se abrió un nuevo esquema de política social donde se aplicó la política social bajo el lema “*el que paga tiene, el que no se excluye*”.

Este nuevo horizonte en la política social se plasmó de una manera directa en los lineamientos de la política pública de desarrollo social descritos en el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. El Plan parte de un reconocimiento y crítica al modelo de política social del periodo, 1985-1994. Los objetivos, estrategias y líneas de acción se centran en los siguientes:

OBJETIVOS

- **El Objetivo General** de la política de Desarrollo Social es el propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida...y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.
- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda.
- Alentar el desarrollo ordenado de las ciudades y regiones.
- Privilegiar la atención a la población y a las zonas con mayor desventaja económica y social, que permita superar la pobreza extrema.

- Construir una política de integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

La política social se considera como: nacional, integral, participativa, corresponsable y federalista.

ACCIONES DE CORTO PLAZO

- Definir las directrices que permitan llevar a cabo los acuerdos de coordinación para la descentralización en cuatro ámbitos: funcional, administrativa, operativa y financiera.
- Efectuar una revisión del marco jurídico vigente para redefinir las responsabilidades y facultades federales, estatales y municipales en materia de combate a la pobreza, así como su concurrencia.
- Desarrollar e implantar los instrumentos y mecanismos necesarios para llevar a cabo el proceso de descentralización.
- Establecer una coordinación efectiva entre la Federación, Estados y Municipios, para la operación y conducción de los programas de Desarrollo Social descentralizados.

La descentralización de la política social se entiende como: el elemento estratégico para lograr que la política de desarrollo social sea integral, bajo un proceso de transferencia de funciones y recursos del Gobierno Federal a los Estados y Municipios, fortaleciendo los esquemas de participación social.

DESCENTRALIZACIÓN DE SEDESOL

FUNCIONAL	ADMINISTRATIVA	OPERATIVA	FINANCIERA
Referida a las atribuciones y competencias entre los tres niveles de gobierno.	Orientada a la transferencia de recursos humanos y materiales.	Simplificación y transferencia de procesos relativos al Ramo XXVI.	Relativa a la distribución del Presupuesto del Ramo 26 y a la asignación creciente de recursos a los municipios.

DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL

REDISTRIBUCION DE FUNCIONES, RESPONSABILIDADES Y ATRIBUCIONES

MODIFICACIONES JURÍDICAS	
ASPECTOS NORMATIVOS	ASPECTOS DE PLANEACION Y PROGRAMACION
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley Orgánica de la Admón... Pública Federal en lo referente a la SEDESOL. • Adecuar y Reformar el marco jurídico correspondiente a los Gobiernos Estatales y los Municipios. • Modificación de : Ley de Planeación Federal Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. Ley de Adquisiciones y Obra Pública Leyes Correspondientes a los Estados 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar y precisar los ordenamientos que sustentan la planeación participativa. • Fortalecer la participación comunitaria en la planeación municipal, para la elaboración de los programas anuales de gasto, en coordinación con los Gobiernos Estatales. • Insertar el programa anual de gasto en Convenios de Desarrollo Social. • Regular la participación de organizaciones sociales en su carácter de ejecutores de obra.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

Transferencias de los recursos humanos y materiales de las Delegaciones hacia los Gobiernos Estatales	Establecer coordinaciones regionales para desarrollar la planeación participativa y operar localmente la programación presupuestación.	Promover un esfuerzo paralelo del Gobierno del Estado, para trasladar a las representaciones locales funciones o atribuciones de organismos relacionados con la planeación del desarrollo social.	Promover acciones de descentralización por parte de otras dependencias federales normativas, relacionadas con el desarrollo social, ubicando representaciones a nivel local
---	--	---	---

DESCENTRALIZACIÓN OPERATIVA
SIMPLIFICACIÓN Y TRANSFERENCIA DE PROCESOS

PROCESOS Y FUNCIONES		
SEDESOL	INSTANCIA ESTATAL	
Emitir normatividad del Ramo XXVI. Definir orientaciones nacionales de la política de Desarrollo Social Definir y comunicar asignaciones a los Estados (Techos Financieros)	Formalización del Convenio de Desarrollo. Control y seguimiento Presupuestal Seguimiento y evaluación de los programas, obras y acciones.	Elaborar el Programa Anual de Gasto incorporando los planteamientos del Municipio. Definir y comunicar asignaciones a Municipios. Autorizar (aprobación) obras y acciones a ejecutar por las instancias estatales y municipales.

DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA
TRANSFERENCIA DE RECURSOS PRESUPUESTALES

PRESUPUESTO RAMO XXVI		
65%	4.5%	30.5%
Fondo para el Desarrollo Social Municipal FORMULA DE DISTRIBUCIÓN <ul style="list-style-type: none"> • Criterios Básicos • Equidad • Atención a Rezagos Sociales 	Fondo de Prioridades Estatales	Fondo para la promoción del Empleo y la Educación SEDESOL
Aguascalientes Zacatecas	Proyectos que no serán concluidos en este ejercicio Grandes Obras	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Emergente de Empleo • Apoyos a la Educación Básica • Apoyo a Empresas • Fondos de Coinversión del Sector Social.

Este conjunto de lineamientos de política social centro sus esfuerzos en la descentralización del gasto en la materia, siendo el Ramo 26 en el Presupuesto de

Egresos de la Federación la herramienta básica y sustento del Desarrollo Social del periodo, 1995-2000.

Ciertamente, si se analiza con detenimiento podremos observar que en realidad las líneas de acción de la política social, del periodo 1995-2000, son una continuidad del sexenio salinista. Hecho que se puede observar en la estrategia general de la política social que señala “*construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo que promueva el desarrollo equilibrado de las regiones y privilegie la atención a los grupos y zonas con mayor desventaja económica y social*”⁴⁰.

Esta continuidad se manifiesta en el hecho de haber registrado un proceso regresivo en los montos del gasto público dedicado a desarrollo social, excepto que durante el periodo 1995-2000, por primera vez, el gasto de combate a la pobreza se asignó “de acuerdo a una fórmula explícita y pública de asignación en función de medias estadísticas de pobreza”⁴¹. Lo irónico de este nuevo criterio es que el estado de Chiapas fue excluido de entre los estados con mayores índices de pobreza y pobreza extrema.

Por ello el haber transformado al Ramo 26 del gasto público en instrumento básico del desarrollo social en el sexenio Zedillista fue contraproducente ya que agudizó la pobreza y la marginación en los estados y municipios históricamente rezagados.

La descentralización de los recursos del Ramo 26, como veremos más adelante, en realidad consistió en dividir los dineros en dos ámbitos que finalmente tenían el mismo propósito, la reafirmación de la legitimidad política del Estado mexicano.

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. SHCP-Poder Ejecutivo Federal, 1995.

⁴¹ Scott, John y Bloom, Eric. “*Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México*”. Economía Mexicana. Vol.VI, Núm. 1, México, Primer semestre de 1997, México, 1997, CIDE.

2.3. Planes y Programas Institucionales del Desarrollo Social, 1995-2000.

En el contexto del discurso del “nuevo federalismo”, la política pública del desarrollo social se organizó con base a un conjunto de planes y programas que respondieron más a la crítica de las acciones en la materia, del pasado inmediato, que a un propósito específico de superación de los rezagos sociales y económico de amplios sectores de la población presentes en muchos estados y municipios, históricamente marginados del desarrollo económico y social.

El nuevo federalismo derivó en la descentralización como un proceso necesario para reasignación de funciones y recursos del quehacer público, en materia de desarrollo social. El propósito de esta descentralización, según el discurso institucional de la época, estaba dirigido a transferir *“mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados. La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno”*⁴². No obstante se reconocía que *“la sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficacia de la política social, ni tampoco asegura la prioridad en la atención a las regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidad de desarrollo”*⁴³.

La descentralización de los recursos del Ramo 26 se concentró, básicamente, en la transferencia a los Gobiernos Estatales de dos Fondos (Desarrollo Social Municipal y Prioridades Estatales) por aproximadamente 70% de los recursos del Ramo XXVI, conservando la operación del Programa Emergente de Empleo, Apoyos a la Educación Básica, las Empresas de Solidaridad y la atención a zonas prioritarias y a algunos sectores sociales a los que se destinaba el 30% restante de los recursos (Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación).

⁴² Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.Op. cit. p.124

⁴³ Idem. p.124.

En realidad, la descentralización obedeció, a que el nuevo gobierno carecía de una estrategia propia de combate a la pobreza y los rezagos sociales, tanto a nivel nacional como estatal. Por lo que se decidió darle continuidad a la política de desarrollo social montada en el mismo andamiaje institucional del sexenio anterior. Así, por tres años consecutivos el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), continuó con el mismo esquema administrativo, funcional, financiera, y operativa. Por lo que los recursos del Ramo 26 pasaron a denominarse “*Superación de la Pobreza*”.

No fue sino hasta agosto de 1997, es decir tres años después de su mandato, que se pone en marcha el proyecto Zedillista de desarrollo social sustentado en el Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

En su primera etapa, el Progresá, se planteó como objetivo atender a 1 millón 942 familias de 28 estados (aunque inicialmente eran 10) número que aumentó luego de las fuertes críticas al programa y a la manera como se organizó la asignación de fondos federales, que a juicio del Ejecutivo Federal concentraban los mayores índices de pobreza. Que por cierto excluía en el listado al estado de Chiapas.

Progresá se integró en cuatro rubros específicos, estos son:

- **Educación**, becas para niños del tercer grado de primaria, con apoyos mensuales de 60 pesos, 70 pesos para los de cuarto, 90 para quinto y 120 para los de sexto grado, durante los diez meses del ciclo escolar. Para secundaria los apoyos son diferenciados y mayores para las niñas, las cuales desertan con más frecuencia por falta de apoyos económicos. Para el primer año 175, segundo y tercero 210 pesos para niños. Para niñas 185 para primer año y 220 pesos para el segundo y tercer grado de secundaria. Así mismo, se complementa con mayor cobertura, capacitación a maestros y equipamiento de escuelas.
- **Salud**, distribución de paquetes básicos de servicios de salud, suplementos nutricionales a todas las madres embarazadas o en lactancia y fomento de autocuidado de la salud.

- **Alimentación**, distribución de apoyos monetarios que complementen los ingresos familiares (90 pesos mensuales), suplementos alimentarios (a diez mil niños) y cinco mil trescientos a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Este conjunto de programas, partió de un techo presupuestal de 1 millón 200 mil pesos⁴⁴, inicialmente. Pero lo más importante de la política del desarrollo social zedillista se centra en el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Prioridades Estatales) con 70% de los recursos del Ramo XXVI. En contraparte el Ejecutivo Federal reservó para sí el manejo directo del Programa Emergente de Empleo, Apoyos a la Educación Básica, Empresas de Solidaridad y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, que por su carácter político y clientelar de los recursos el Ejecutivo Federal los maneja de manera discrecional.

Para entender la dinámica de los planes y programas así como su funcionamiento en términos de impacto en el desarrollo social y económico de las entidades y los municipios, se debe entender su organización operativa y funciones específicas mismas que se detallan a continuación.

- **Fondo de Desarrollo Social Municipal.** Con 65% de los recursos del presupuesto del Ramo XXVI, estos fondos se destinan al municipio para el establecimiento, mejoramiento y ampliación de los servicios e infraestructura básica municipal, tales como: agua potable, drenaje y letrinas, infraestructura educativa y salud, electrificación, caminos rurales, proyectos productivos. Sin embargo, el Consejo de Desarrollo Municipal podrá tomar la determinación de acciones tales como: alcantarillado, urbanización, mejoramiento de la vivienda, proyectos y acciones encaminadas al desarrollo institucional, abasto y comercialización. Todos Recursos que son administrados por los ayuntamientos con la participación de los Consejos de Desarrollo Municipal.

⁴⁴ Tercer Informe de Gobierno, EZPL. Secretaría de la Presidencia, 1998.

- **La importancia del Fondo** consiste en que genera un conjunto de acciones que mejoran la transparencia de los recursos, en la medida que:
 1. Impulsa la descentralización y la política de superación de la pobreza.
 2. Posibilita una mejor direccionalidad del gasto hacia los grupos y regiones con altos grados de marginación.
 3. Sienta las bases relevantes para la descentralización de otros programas y acciones.
 4. Impulsa y enriquecer la participación social.
 5. Es una alternativa estratégica eficiente para hacer accesible la infraestructura social y productiva a los grupos más pobres, con pocas posibilidades de atención en los esquemas tradicionales de apoyo.
 6. Programas de inversión más adecuados a los problemas locales.
 7. Reducción en los costos de atención; mayores metas y mejores resultados.
 8. Apoyo a la revalorización de la institución municipal.

- **Objetivos del Fondo:**
 1. Apoyar el mejoramiento del nivel de bienestar de la población pobre.
 2. Fortalecer la participación municipal en la política para la superación de la pobreza.
 3. Impulsar y enriquecer la participación social en las acciones de esa política
 4. Coadyuvar al fortalecimiento del Municipio como orden de gobierno.
 5. Dar una mayor direccionalidad a las acciones en la política para la superación de la pobreza, que beneficie a la población más pobre.

- **Marco Jurídico del Fondo**
 1. Ley de Planeación.
 2. Decreto de presupuesto de Egresos de la Federación.
 3. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
 4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5. Ley de Obra Pública y Adquisiciones.

- **Origen de los recursos financieros del Fondo:** el financiamiento del Fondo proviene de recursos externos de dos organismos financieros, estos son el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

A pesar de las limitaciones financieras con las que dio inicio el Fondo, el número de acciones fueron superiores. Ya que mientras en el periodo 1990-1994 se ejercieron 3 mil 229.6 millones de pesos y se realizaron 111 mil 860 acciones, en cambio en 1995 (un año) se ejercieron 2 mil 731.9 millones de pesos con 56 mil 017 acciones. Hecho que significa el 50% de acciones en un año con un monto de recursos menor.

- **Fondo de Prioridades Estatales**⁴⁵, este se destinó a conclusión de las obras pendientes que correspondan al ejercicio fiscal de 1995, así como al financiamiento de proyectos de alcance regional o que rebasen el ámbito de un municipio. Su operación es competencia de los gobiernos estatales y de la Secretaría de Desarrollo Social. Este Fondo participo con el 5% del Presupuesto del Ramo XXVI.

Por lo que respecta al Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación su destino es:

- **Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación**⁴⁶, el destino de los recursos se avocó a la continuación del Programa Emergente de Empleo, al servicio social de los egresados de las instituciones de educación media y superior, a la atención de jornaleros agrícolas y al financiamiento de empresas y fondos de coinversión con el sector social

⁴⁵ ”Federalismo y Desarrollo Social: La descentralización del Ramo 26”. México, 1996, SEDESOL.

⁴⁶ Idem.

Desde una perspectiva histórica, hoy sabemos que la descentralización de los planes y programas de la política del desarrollo social en el periodo 1995-2000 devino en el agravamiento de la pobreza.

Partiendo del hecho que en la elaboración de los criterios se excluyeron un conjunto de variables sociales y económicas que determinó la exclusión un número importante de estados y municipios. Por ejemplo, el Diario Oficial de la Federación del jueves 2 de enero de 1997, señala en el Acuerdo, *“Tercero.- Para la distribución entre las entidades federativas de las erogaciones previstas en el Fondo se aplicaron la metodología....La metodología esta sustentada en el Índice Global de Pobreza y se desarrolla en dos etapas. La primera se identifica de entre la población total, con base en las brechas de pobreza, sólo a quienes no alcanzan a satisfacer minimamente sus necesidades básicas. La segunda consiste en reunir regionalmente a todos los hogares identificados como pobres extremos.*

I. Las necesidades básicas que se identifican con las siguientes:

- *Ingreso por persona*
- *Rezago educativo promedio por hogar*
- *Espacio de la vivienda*
- *Disponibilidad de electricidad-combustible*
- *Disponibilidad de drenaje”⁴⁷*

Destacados expertos que han estudiado el problema de la descentralización como parte fundamental en la planeación del desarrollo económico y social indican que la descentralización en el desarrollo del federalismo es fundamental ya que esta

⁴⁷ Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1997, Pág.11

relacionada con los procesos que implican reasignación de funciones centralizadas con recursos controlados por los gobiernos estatales y municipales.

En el caso de México, la descentralización de los planes y programas de desarrollo social en especial el referente al de la salud demuestra una elevación en la cobertura de los servicios, pero poca contundencia en cuanto a la mejoría en la accesibilidad y calidad de los mismos. El Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000 reconoce que incluso la cobertura aunque ha crecido sigue concentrado en las áreas urbanas.

Además, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala en su informe referente a 1998 que existen evidencias para México, que la mala ejecución de la descentralización de los planes y programas del desarrollo social y económico han empeorado los problemas más que resolverlos.

CAPITULO 3. EL IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO DE CHIAPAS, 1994-2000.

3.1. Desarrollo económico y conflicto político-social en Chiapas.

La dinámica del desarrollo económico del estado sureño de Chiapas, en el periodo 1994-2000, no puede entenderse sin el conflicto político social que marcó una ruptura de los tradicionales mecanismos de control político tanto institucionales como privados que prevalecieron inamovibles durante décadas. Los sucesos del 1 de enero de 1994, marcaron un hito en la historia política, social y económica contemporánea de la entidad. Ya que con ello se inicia un proceso de descomposición política de los grupos de poder tanto institucionales como privados.

La abrupta pérdida de la legitimidad política del grupo gobernante en la entidad derivó en la falta de consensos políticos entre los diversos grupos de poder local y regional existentes en la entidad. Esto, por supuesto, ha derivado en la ingobernabilidad política del estado, situación que prevalece hasta la fecha. Pero la permanencia del conflicto social y político en el estado ha impactado con suma crudeza en el desarrollo económico y social. A ello se debe agregar el deterioro de los precios de los productos de exportación en los mercados internacionales, el desplome de las inversiones nacionales y extranjeras, la disminución del flujo turístico y un fuerte movimiento migratorio de personas.

Pese a los esfuerzos del gobierno federal por pacificar al estado, estos no han sido suficientes para lograr tales propósitos. Ya que persisten las causas sociales, políticas y económicas estructurales que motivaron la ruptura del orden institucional.

Ciertamente existe una confrontación entre los grupos de poder local y regional que agudiza y hace persistente, de manera cotidiana, el conflicto social. Resultado de los esfuerzos de los grupos de poder por recuperar los espacios de control político del que gozaron durante décadas. Pero más que el control político de las masas de indígenas y

campesinos, les motiva con mayor énfasis la recuperación de las grandes extensiones de tierras. Ya que en esta radica el verdadero motivo de la confrontación social y política. La enorme riqueza biótica, animal, mineral y energética ya ha despertado el interés de los grupos de poder empresarial nacional y transnacional, pero el conflicto social desalienta cualquier iniciativa de inversión en el estado⁴⁸.

Por ello, el propósito de este capítulo final es saber en que medida las circunstancias antes mencionadas y la política de desarrollo social han contribuido al desempeño económico de la entidad; como un mecanismo de compensación ante la fuerte caída de la actividad productiva del estado en el periodo, 1994-2000.

En consecuencia, entender el conflicto político social chiapaneco, es un elemento primordial para comprender la tendencia de su desarrollo pasado y actual de esta entidad del sureste mexicano.

Como se puntualizó, anteriormente, la pérdida del control político de los grupos de poder local y regional en Chiapas, así como la ruptura de la complicidad política con los grupos de poder institucional del estado generó un vacío de poder en la entidad que prevalece a la fecha. Al no existir los consensos políticos, entre ganaderos, finqueros, gobierno y comunidades indígenas, el conflicto político social se ha fortalecido manifestándose en una guerra de baja intensidad.

Por su parte el Estado mexicano tuvo la suficiente capacidad de maniobra e interlocución política para mediar entre los grupos de poder chiapanecos. Dado que la persistencia de complicidad política institucional del gobierno de la entidad le complica cualquier acuerdo de pacificación, entrampándolo políticamente.

⁴⁸ En Chiapas se localizan cuatro grandes presas sobre el río Grijalva que permiten que esta entidad proporcione energía (alrededor del 55% del total hidroeléctrico) de costo muy barato ya que ocupa pocas personas en su operación. Se le confiere una gran biodiversidad de flora fauna e insectos, siendo una de las riquezas más reconocidas en el mundo, pues concentra 50% de las especies del planeta. En Gall, Olivia. “*Chiapas*”. México, 2001, UNAM-CEIICH. Biblioteca de las Entidades Federativas. P.275

Los estrechos lazos políticos que se establecieron por décadas, por tradición, entre la clase política gobernante y los grupos de poder local y regional, hicieron del poder político del estado un botín familiar. La clase política chiapaneca no sólo traficaba y acordaba la sucesión de presidentes municipales, comisarios ejidales o comunales sino que además, medraban con los recursos federales destinados al desarrollo social de las comunidades y pueblos indígenas de Chiapas.

En este sentido se señala que *“mediante los llamados programas de asistencia”, el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) otorgó importantes recursos económicos para las zonas chiapanecas con un alto índice de marginalidad y pobreza. Un año antes de la rebelión indígena de 1994, se otorgaron 40 millones de nuevos pesos (40 mil millones), justo en aquellas poblaciones que después serían los principales bastiones de influencia zapatista, como Ocosingo, Altamirano y las Margaritas (La Jornada, agosto 21 de 1993: 1-8). Los “esfuerzos” del gobierno salinista no dieron resultado porque muchos de los recursos económicos no llegaron a los verdaderos beneficiarios; de lo contrario, no se explica que la rebelión zapatista haya surgido de esas regiones”*⁴⁹

La debilidad de la clase política chiapaneca le ha restado capacidad de concertar acuerdos entre los diferentes grupos de poder de la entidad. Ya que por años no supo diferenciar entre el interés público y privado, así como hacerles ver cuales eran sus derechos respectivos. Es decir, los límites que marca lo estrictamente institucional del ejercicio de gobierno con respecto al interés privado de los grupos de poder local y regional. Esta duplicidad del poder político compartido se expresa en una relativa autonomía política de los grupos de poder ante la clase política chiapaneca. Por lo que el poder y el control político del gobierno y las instituciones, se piensa como un bien patrimonialista que deviene de familia.

Por mucho tiempo, hasta podía hablarse que por siglos (XIX y XX), los grupos de poder chiapanecos planearon y decidieron sobre tierras, personas y animales. Cuando algún

⁴⁹Zebadúa, Carbonell, Miguel Ángel. *“El ejercito y la cuestión chiapaneca”*. En *“Chiapas”*, op. cit. p.202.

problema resultaba difícil de resolver a través de los mecanismos tradicionales de la cohesión física se recurría al uso de las armas. Sin embargo, con la rebelión armada de 1994 no pudo emplearse los mecanismos tradicionales de la represión. Ya que la difusión internacional del problema tomó tales dimensiones que ni el mismo Estado mexicano pensaba en la trascendencia mundial que alcanzaría la rebelión zapatista. Haber empleado la represión, como en otros movimientos hubiera tenido un costo político y social demasiado alto para el gobierno federal y estatal.

Por ejemplo, *“la respuesta inicial del gobierno a la rebelión del 1 de enero de 1994 fue el uso de la fuerza militar. Sin embargo, pronto se hizo evidente que el EZLN era una insurgencia bien organizada que hizo del costo político de la fuerza militar algo insostenible. La oposición doméstica, en combinación con la atención internacional, obligó a Salinas a aceptar la necesidad de una solución política”*⁵⁰.

A pesar de la magnitud del conflicto político social en Chiapas, persisten en sostenerse las estructuras sociales y políticas *“con todo y los desgaste vividos durante las tres últimas décadas, tintes oligárquicos siguen impregnando el paisaje chiapaneco hasta nuestros días”*⁵¹.

Como el Estado mexicano no tuvo la suficiente voluntad política, el conflicto político social en Chiapas cayó en un marasmo institucional que a nadie conviene. Ya que la evolución del problema se percibe como violencia común entre comunidades indígenas. Sin embargo, es un secreto a voces que los grupos de poder local y regional (ganaderos y finqueros) están activamente financiando grupos armados privados (guardias blancas) con el propósito de recuperar el control de tierras y comunidades indígenas.

Más allá de la rebelión indígena y campesina chiapaneca, el Estado mexicano ha querido explicar el conflicto como resultado de una disputa entre comunidades y grupos indígenas. Pero la realidad es que la rebelión tiene su justa explicación en la profunda

⁵⁰ Harvey, Neil. *“La rebelión zapatista y el proceso de paz frustrado, 1994-2000”*. En *“Chiapas”*, op. cit. Pág. 157.

marginación y miseria en la que han estado sumidos millones de indígenas y campesinos chiapanecos, por décadas. A esto se debe agregar la represión, explotación, discriminación y violencia de la que ha sido objeto durante siglos por caciques, ganaderos, finqueros y funcionarios gubernamentales, tanto del estado como de la federación.

Lo cierto es que el estado de Chiapas recientemente se ha integrado al desarrollo nacional como resultado de los grandes yacimientos de petróleo descubiertos a finales de los años setentas, antes de esto la entidad sólo era un colorido escaparate del folclor nacional. En la geopolítica nacional e internacional, Chiapas era sólo una entidad más del sureste mexicano. Pero a raíz del redescubrimiento de sus riquezas, el estado se convirtió en asunto de seguridad nacional tanto del Estado mexicano como para los Estados Unidos de Norteamérica. Aspecto que se reforzó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Económicamente, el estado de Chiapas, contribuye de una manera sustancial en el desarrollo nacional a través del abasto del 55% energía eléctrica y el segundo estado con mayor extracción del petróleo a nivel nacional. *“En 1992, el Sureste aportó alrededor de 95% de la producción anual nacional de petróleo crudo y alrededor de 85% del gas natural. En orden de importancia, las principales zonas de explotación se localizan en la plataforma marina de Campeche y en el área mesozoica de Tabasco y Chiapas”*⁵².

Sin embargo, desde la perspectiva de la dinámica de las inversiones el conflicto en la entidad ha inhibido proyectos de inversión en materia de generación de energía, turismo, investigación científica y técnica, hidráulica, aeroportuaria, hotelera, entre otras. Ante esto la estadística oficial no consigna este hecho⁵³. Pero es ya una preocupación en los círculos gubernamentales y empresariales, nacionales y extranjeros, que el

⁵¹ Guillén, Diana. *“Atisbos de una clase política”*. En *“Chiapas”*, op. cit. p.126.

⁵² Ordóñez, Morales, César E. *“Tendencias de la integración económica fronteriza en Chiapas y Guatemala”*. En *“Chiapas”*. Op.cit. p.275.

⁵³ El Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2001 y 2002; así como el Anuario Estadístico del estado de Chiapas, 2001 no consignan datos en materia de inversión nacional o extranjera.

conflicto político social tiene ya un carácter estructural dada la ingobernabilidad política en la que se haya sumido el estado de Chiapas.

En este contexto de conflictividad sociopolítica el desarrollo económico de la entidad permanece aletargado, desde la segundo semestre de 1994. Esta situación, por supuesto, ha querido revertirse mediante la estrategia del gasto público y los programas gubernamentales de combate a la pobreza. No obstante, el impacto ha sido relativo dado que prevalecen las estructuras tradicionales del control político que evitan que los recursos federales y estatales destinados al desarrollo social lleguen directamente a los beneficiarios de los programas institucionales.

Desde la perspectiva del desarrollo económico, *“Chiapas era el estado más atrasado de México, en términos de su pobreza acumulada. En 1980, el 100% de la población indígena no consumía leche, 10% gozaba ocasionalmente del consumo de carne y 25% lo hacía con el huevo; 8% de las comunidades contaba con agua potable, 100% carecía de drenaje y 95% no disponía de energía eléctrica. Esta situación ocasionó que el gobernador Patrocinio González Garrido, en ese año reconociera que Chiapas se encontraba en un sistema feudal”*⁵⁴.

Esta situación no ha cambiado de manera sustancial ya que las estadísticas macroeconómicas oficiales e internacionales revelan que existe un franco retroceso en las condiciones de vida de las masas indígenas y campesinas. Los programas institucionales de combate a la pobreza se han visto mermados, como resultado de los ajustes al gasto público nacional y estatal y, de manera particular en el periodo 1994-2000.

⁵⁴ *“El ejército y la cuestión chiapaneca”*. Op.cit. p. 202.

3.2. Desempeño y tendencias del desarrollo económico y social estatal.

Una revisión de las variables que denotan el desempeño general del desarrollo económico de la entidad chiapaneca, revelan una tendencia al deterioro de los Indicadores básicos. Por ejemplo, el producto interno bruto desde 1994 registra una tendencia a la baja por siete años consecutivos. Y aunque se mantuvo por dos años (1996 y 1997), ello no evitó su caída. La explicación lógica, respecto a este comportamiento, es que obedece a los efectos derivados de la permanencia estructural del conflicto sociopolítico en el estado; pero también se explica por la caída de las inversiones tanto públicas como privadas, nacionales y extranjeras, así como por la cancelación de proyectos de inversión que estaban en marcha.

Comparado con el PIB de 1980 (2.71%) la caída acumulada en dos décadas suma un total de 60%, en términos porcentuales. Mientras el descenso más importante, después del estallido del conflicto sociopolítico en 1994, fue del 5% al pasar de 1.81% en 1994 a 1.72% en 1996. En consecuencia el producto interno bruto per capita ha registrado la misma tendencia a la baja.

PRODUCTO INTERNO BRUTO % NACIONAL Y ESTATAL 1980-2000

	1980	1985	1988	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB NACIONAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PIB ESTADO DE CHIAPAS	2.71	2.32	1.94	1.79	1.81	1.78	1.72	1.72	1.69	1.63	1.62

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a SCNM, México, 2002, INEGI.

En el ámbito de la inversión pública la tendencia se ha dado con una mayor prioridad a la educación con el 34.1% de la inversión pública autorizada durante 1999, seguido de Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Regional y Urbano, Salud, Comunicaciones y Transportes, Abasto y Asistencia Social y Gobierno con 11.8%; 11.8%; 11.0%; 9.3%; 5.6% y 5.5%, respectivamente⁵⁵

⁵⁵ Anuario Estadístico de las Entidades Federativas, estado de Chiapas, 2002.

Aunque las finanzas públicas de la entidad crecieron de manera sustancial en el año 2000 prevalece una fuerte dependencia de las aportaciones federales, al gasto público de la entidad. Mientras en 1990 representaba el 84.61% de los ingresos totales del estado, ya en el año 2000 representó el 88% de los ingresos totales del gobierno chiapaneco⁵⁶.

Esta tendencia, no obstante, le resta capacidad de respuesta al gasto público estatal ante las diversas demandas y problemas que reclama la población chiapaneca. Quizá el rubro del gasto público que más afecta las finanzas estatales y, en consecuencia el desarrollo económico del estado, son los gastos administrativos del gobierno. Es decir, que la burocracia gubernamental estatal ha incidido directamente en la escasa eficiencia de las finanzas públicas estatales. Ya que no existe una preocupación por ensanchar la base productiva por parte del gobierno, tanto estatal como federal y hace evidente la nula preocupación y descuido del estado por incrementar los ingresos propios a través de la recaudación fiscal.

Así, mientras en el año 2000 las participaciones federales representaron los 6 mil 791 millones de pesos en contraparte los ingresos propios del estado en 1999; escasamente sumaron los 1,794 millones de pesos. Monto que representa el 26.4% de los ingresos totales del gasto estatal. De estos ingresos propios el peso más importante lo tienen los Ingresos Tributarios con un monto por 1,671 millones de pesos que a su vez esta compuesto por el Impuesto Sobre la Renta (ISR), así como por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con 837,433 y 443,571 millones de pesos⁵⁷, respectivamente. Situación que le resta capacidad de maniobra a las finanzas públicas estatales.

Con un gasto público altamente dependiente de las aportaciones federales, la capacidad de maniobra del gobierno estatal se ve acotada para atender en tiempo y forma las crecientes demandas sociales y, en consecuencia impulsar el desarrollo económico del estado. Por supuesto que esto ha tenido repercusiones en el ámbito social y en las condiciones de vida de la población estatal.

⁵⁶Idem, p. 567.

Por ejemplo y a pesar del incremento del gasto público en materia de desarrollo social en la entidad, después del conflicto político social, la *esperanza de vida al nacer* sigue estando por debajo del promedio nacional. En 1990 el promedio nacional era de 70.8 años, mientras el del estado de Chiapas se situó en 68.8 años el promedio estatal. Para el año 2000 el promedio nacional fue de 75.3 años, en tanto que el promedio del estado de Chiapas fue de 72.4 años.

La tasa de mortalidad infantil⁵⁸ permanece como la más alta del país y por encima del promedio nacional. Ya que mientras en 1990 era de 5.1% a nivel nacional el de Chiapas fue del 5.6%, esto es 0.5% por arriba del promedio nacional. Un año después (1995) de la rebelión zapatista, la tasa de mortalidad descendió a 4.8% pero aún así, esta, se mantuvo por arriba del promedio nacional que fue del 4.8%. En el año 2000 registró una tasa de 4.3% la mortalidad infantil sin embargo, permaneció por arriba del promedio nacional que fue, para el mismo año de 4.2% es decir 0.1% más⁵⁹.

En materia de analfabetismo, Chiapas se mantiene como la entidad de toda la república con mayor porcentaje misma que alcanza el 71% de la población de 15 años y más, era analfabeta, seguido de Oaxaca con 70%.

Respecto a las condiciones de la vivienda, estas siguen muy abajo del promedio nacional. Lo que acusa a la permanencia de la marginación en los estados con predominio de la población rural. Por ejemplo, las viviendas que cuentan con agua entubada en el estado en el año 2000 alcanzó al 70% de los hogares, sin embargo con respecto al promedio nacional existe un diferencial de 17.5%. En el rubro de los hogares con drenaje 62.4% disponen de este servicio, pero la diferencia con el promedio nacional es de 15.7%, en energía eléctrica 7.9%, con excusado 9%.

Sin embargo, se debe reconocer que a pesar de las limitaciones presupuestales del gasto público en materia de desarrollo económico durante toda la década de los años

⁵⁷ Idem, p.567.

⁵⁸ “Anuario de Estadísticas por Entidad”, op. cit. p.567.

⁵⁹ Indicadores Sociodemográficos de México 1930-2000.

noventa; hubo una importante mejoría en las condiciones de la vivienda del estado. Ya que al comparar las estadísticas de los noventa con las del año 2000, observamos incrementos sustanciales en los rubros de viviendas con excusado 23.4% más respecto a 1990 o viviendas con drenaje con 19.9% más con respecto al mismo año.

En otras variables no se ha registrado cambio alguno, persistiendo problemas de hacinamiento y precariedad de servicios básicos en las viviendas del estado. Es el caso de las viviendas que carecen de excusado con un 23% de las viviendas no disponen de este servicio o bien, el 49% de las viviendas carece de *materiales no durables en muros*. Es decir son viviendas perecederas.

**ESTADO DE CHIAPAS Y NACIONAL
CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA
1990 Y 2000**

DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS EN LA VIVIENDA	1990	2000	2000*
CON AGUA ENTUBADA	59.0	70.0	87.5
CON DRENAJE	42.5	62.4	78.1
CON ENERGIA ELECTRICA	66.9	87.2	95.1
CON EXCUSADO	53.8	77.2	86.2
CALIDAD DE LOS MATERIALES EN LA VIVIENDA			
CON RECUBRIMIENTO EN LOS PISOS		61.1	86.6
CON MATERIALES DURABLES EN TECHOS		22.7	63.7
CON MATERIALES DURABLES EN MUROS		51.2	78.9
DISPONIBILIDAD DE ESPACIOS EN LA VIVIENDA			
CON COCINA EXCLUSIVA		73.7	82.1
CON COCINA DORMITORIO		10.2	10.0
SIN COCINA		16.1	7.9
PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA			
POR VIVIENDA		4.9	4.4
POR CUARTO		2.4	1.6
POR DORMITORIO		3.0	2.2

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a XII Censo de Población y Vivienda 2000. México, 2001, INEGI. *porcentaje Nacional

En otros rubros, como el promedio de ocupantes, *por dormitorio* existen condiciones de hacinamiento. Por supuesto que ello se explica por el predominio de la población

indígena y campesina en el estado y, pone de manifiesto las condiciones de marginación en las que se desarrolla gran parte de la población chiapaneca.

El deterioro del entorno social del estado de Chiapas en el periodo 1994-2000, también tiene su explicación en la incapacidad de la economía estatal y de sus sectores productivos para absorber el enorme ejército de desempleados que integra la población económicamente activa. Incapacidad, que por cierto, no es única de la entidad chiapaneca sino propia de la economía mexicana en general.

**CHIAPAS
POBLACIÓN OCUPADA
POR POSICIÓN EN EL TRABAJO
1990-2000**

	1990	2000
EMPLEADORES	1.5	1.6
ASALARIADOS	42.3	42.7
TRABAJADORES POR SU CUENTA	50.2	41.6
TRABAJADORES SIN PAGO	6.0	9.8

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a Indicadores Sociodemográficos de México, op.cit. p. 220-223.

Algunos fenómenos como el fortalecimiento de la economía informal en el estado han crecido de manera importante. Sólo así se explica el crecimiento de los trabajadores sin pago en 63.33% de 1990 al año 2000. En cambio *Trabajadores por su cuenta* registra una caída significativa, debido a la contracción del mercado laboral resultado del conflicto sociopolítico pero también a que muchos de los oficios (plomeros, carpinteros, soldadores, ebanistas, albañiles, etc) al depender del comportamiento salarial de los estratos medios y altos se ven afectados porque estos dejan de demandar este tipo de trabajadores por su cuenta.

El mismo comportamiento han registrado los trabajadores asalariados, ya que si comparamos su dinámica en una década, su crecimiento porcentual anual fue del 0.04% cifra que representa una sumatoria de 0.4% en diez años.

**CHIAPAS
POBLACIÓN OCUPADA
POR SECTORES DE ACTIVIDAD
1990-2000**

	1990	2000
PRIMARIO	60.2	47.9
SECUNDARIO	11.5	12.4
TERCEARIO	28.3	37.4

FUENTE: Idem.

Al analizar la población ocupada por sectores se observa una tendencia al dominio de los servicios y una disminución de la población ocupada en las actividades primarias. Aunque se debe tomar con cautela ya que el contexto de la entidad se explica por los importantes desplazamientos de la población y concentración en los principales núcleos urbanos de la entidad y, que a su vez se refleja en una mayor demanda de empleos en el sector terciario. Mismo que tuvo un crecimiento de 32% durante el periodo 1990-2000, contra el 7% del sector secundario y menos 24% del sector primario.

**CHIAPAS
POBLACIÓN OCUPADA POR POSICIÓN EN EL TRABAJO
POR NIVEL DE INGRESO EN SALARIOS MINIMOS
AÑO 2000**

	TOTAL EN PERSONAS	%	NO RECIBEN INGRESOS	MENOS DE 1SM	HASTA 1 SM	DE 1 A 2 SM	MAS DE 5 SM	MAS DE 10 SM
	1,206,621	100	271,026	399,524	9	245,178	50,262	16,653
EMPLEADOS Y OBREROS	390,063	32.3	4,491	84,357	5	122,611	37,785	9,038
JORNALEROS Y PEONES	160,233	13.3	4,189	93,852	0	50,466	431	415
PATRONES	19,311	1.6	1,537	2,038	2	2,714	2,513	2,291
TRABAJADORES P/SU CUENTA	490,095	38.9	161,296	202,627	1	62,283	8,366	4,335
TRABAJADORES FAM. S/ PAGO	93,394	7.7	93,394	0	0	0	0	0
NO ESPECIFICADO	53,525	4.4	6,119	8,585	1	7,104	1,147	547

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000. MÉXICO, 2001, INEGI. p.1207

A pesar de este comportamiento, a primera vista positivo, un análisis más a detalle de la población ocupada por su posición en el trabajo y nivel de ingreso en salarios mínimos nos revela una situación de deterioro de condiciones de vida de la población trabajadora del estado.

En primer lugar se manifiesta una incapacidad de los sectores para absorber una mayor cantidad de fuerza de trabajo y en segundo lugar se observa una tendencia a la concentración del ingreso en un reducido número de personas.

De una población total de 3,920,515 habitantes sólo el 30.8% representa la población ocupada, los cuales se hayan distribuidos de la siguiente manera: 32.3% son *empleados y obreros*, 13.3% *jornaleros y peones*, 1.6% *patrones*, 38.9% son *trabajadores por su cuenta* y 7.7% son *trabajadores familiares sin pago*.

De 1,206,621 personas que integran la población ocupada, 22.5% no percibe ingreso alguno, de los cuales el sector más afectado ha sido el de los *trabajadores por su cuenta* con el 13.4%, es decir 161,296 personas. Seguido de los *trabajadores familiares sin pago* con el 7.7%. Como se menciona antes, en periodos de incertidumbre económica y política el sector de trabajadores más vulnerable es aquel que trabaja por su cuenta ya que su fuente de ingresos depende, en lo fundamental, de los estratos medios y altos. Al verse afectada la actividad económica la demanda de sus servicios se reducen derivado de una menor proporción de sus servicios.

Al analizar el comportamiento de los ingresos, a través del número de salarios mínimos, se tiene que el sector más castigado fue *jornaleros y peones* ya que de un total de 160 mil 233 personas, 58.6% percibió menos de un salario mínimo. Seguido de los *trabajadores por su cuenta* que de un total de 490 mil 095 personas, 41.3% recibieron ingresos inferiores a un salario mínimo.

En el caso opuesto los *patrones* que tuvieron percepciones superiores igual o mayores a 10 salarios mínimos apenas representan el 0.18% (2,291 personas) de la población ocupada. Mientras que los *trabajadores por su cuenta* que ganaron más de 10 salarios mínimos apenas representan el 0.3% (4,335 personas). En tanto que los jornaleros y peones que tuvieron este ingreso escasamente representan el 0.03% (415 personas) y, los *obreros y empleados* con este mismo ingreso alcanzó la cifra del 0.7% (9,038 personas).

Esta tendencia a la concentración del ingreso, vía percepciones salariales, tiene repercusiones en el comportamiento del mercado regional, estatal y local. Pero también su expresión inmediata se refleja en la escasa capacidad de compra de un importante núcleo de la población estatal e incide en una excesiva carga de dependencia en los hogares chiapanecos.

También, los datos, nos revelan la existencia de una gran masa de desempleados en las zonas urbanas y rurales que no cuentan con percepción alguna. Y que seguramente ha caído en la condición de indigencia y marginación social. Proceso que se ha reforzado en los últimos años debido a la permanencia estructural del conflicto político social en la entidad, así como a la ineficacia y poco interés de las autoridades institucionales estatales y federales.

**CHIAPAS
VIVIENDAS PARTICULARES
Y BIENES DISPONIBLES
AÑO 2000**

BIENES EN LA VIVIENDA	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	DISPONEN	%	NO DISPONEN	%
RADIO O RADIOGRABADORA	778,845	537,256	69.0	233,155	29.9
TELEVISIÓN	778,845	462,690	59.4	307,124	39.4
VIDEOCASSETERA	778,845	107,221	13.8	659,901	84.7
LICUADORA	778,845	370,379	47.7	398,161	51.1
REFRIGERADOR	778,845	299,016	38.4	479,361	61.5
LAVADORA	778,845	119,547	15.3	648,260	83.2
TELEFONO	778,845	92,062xxx	11.8	675,052	86.7
CALENTADOR DE AGUA	778,845	58,301	7.5	708,633	91.0
AUTOMÓVIL O CAMIONETA PROPIOS	778,845	84,236	10.8	683,233	87.7
COMPUTADORA	778,845	22,018	2.8	744,672	95.6

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a XII Censo de Población y Vivienda, op.cit. p. 1599

Así mismo, el comportamiento de los ingresos por su posición en el trabajo define el patrón de consumo industrial de los hogares de la entidad que desde una perspectiva general se observa un patrón de consumo industrial concentrado en un reducido

número de hogares. Y que delata un perfil del ingreso en los hogares y familias altamente concentrado en el 10% de las viviendas (en promedio). Ello resulta revelador para entender la otra faceta de las condiciones de vida (distinta a las básicas) en las que desenvuelve una población con predominio de actividades primarias.

El XII Censo de Población y Vivienda, 2000 nos señala que de 778 mil 845 viviendas habitadas en el estado de Chiapas, sólo el 2.8% de los hogares contaba con computadora personal cifra que equivale a 0.005 unidades por habitante en la entidad. Así mismo, el bajo nivel de infraestructura en telecomunicaciones se refleja en el hecho de que de todos los hogares en la entidad, sólo el 23.3% de los hogares cuentan con teléfono, es decir que existen 0.02 aparatos telefónicos por habitante.

En el contexto que hemos desarrollado a lo largo de este apartado, se ha demostrado que durante la última década, del siglo pasado, las condiciones sociales y materiales de la población chiapaneca sufrió un franco retroceso en sus condiciones de vida. Proceso que se agudizó a partir de 1994, con el estallido del conflicto político social en la entidad, misma que se recrudece con el deterioro de las finanzas destinadas a los programas de desarrollo social, tanto federal como estatal.

3.3. Planes y Programas institucionales nacional y estatal del desarrollo económico y social.

En los inicios del sexenio de Ernesto Zedillo, se reconocía y criticaba el modelo de política pública de desarrollo social que se había llevado cabo hasta ese momento. Sin embargo, ante la ausencia de una mejor alternativa el nuevo gobierno dio continuidad a los programas de desarrollo social ya existentes en los tres diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del nuevo gobierno “señala que la política desarrollo social del Gobierno de la República tiene como objetivo propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social”⁶⁰.

En este contexto, la nueva administración decidió ejecutar la política de desarrollo social del sexenio a través de una política pública de descentralización de los recursos financieros, administrativos, funcionales y operativos destinados al desarrollo social⁶¹. Partiendo del supuesto que ello contribuiría a *“ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social; y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo”⁶².*

Sin embargo, estudios más recientes sobre problemas del desarrollo social asociados a problemas de pobreza, revelan que los indicadores de bienestar, en particular la información estatal y regional registra un deterioro en los indicadores de salud,

⁶⁰ Diario Oficial de la Federación. Jueves 2 de enero de 1997, p.10

⁶¹ ver para mayor detalle la Pág.33 de este documento.

distribución del ingreso (vía salarios), consumo y servicios básicos en la vivienda, como efectivamente se corroboró en párrafos anteriores. Retroceso que se explica por la insuficiencia de los recursos asignados en el periodo 1994-2000, lo que ocasionó desequilibrios sociales en las diferentes regiones y estados del territorio nacional.

Esta persistencia gubernamental en considerar al gasto público como instrumento principal para corregir las imperfecciones del mercado y aminorar las desigualdades sociales derivadas del desarrollo y el crecimiento económico, ha derivado en un proceso de distorsión de la política pública del desarrollo social.

Al comparar la evolución del gasto público en desarrollo social tenemos no sólo una tendencia a la continuidad sino a una menor disposición de recursos para atender las necesidades básicas de la población. Por ejemplo, en 1988 el gasto en desarrollo social participaba con el 6.0% del PIB, para el final del sexenio salinista este llegó a un máximo del 9.1% del PIB en 1994... Sin embargo, en el tránsito de un sexenio a otro la participación del gasto en la materia comienza a descender hasta alcanzar 8.9% del PIB en 1997, es decir, año en que arranca el programa sexenal del Progresista.

La tendencia observada en materia de gasto público para el desarrollo social, en nuestro periodo de estudio, es de incrementos continuos durante los tres primeros años para posteriormente declinar en los dos últimos años del sexenio. Por lo que el porcentaje con relación al PIB del año 2000 es similar al de 1996. Excepto en los rubros de *salud, laboral y abasto* se registra un mayor descenso en el último año del sexenio zedillista, otros rubros como *Solidaridad y Desarrollo Regional y Urbano* mantienen su tendencia.

En cambio a nivel estatal, la participación del gasto público en desarrollo social se mantiene durante el periodo 1994-2000. Pero como ya se comentó el problema consiste, fundamentalmente, en que los recursos no llegaron a los beneficiarios

⁶² Idem.

directos; debido a que los recursos se concentraron, prioritariamente, en zonas urbanas y en menor importancia en las comunidades rurales e indígenas.

MEXICO
PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
1988-2000

AÑOS	GASTO EN DESARRO SOCIAL	EDUCACION	SALUD Y LABORAL	SOLIDARIDAD Y DES. REGIONAL	DESARROLLO URBANO	PROGRAMA DE ABASTO
1988	6.0	2.6	2.8	0.2	0.4	0.1
1989	6.1	2.6	3.0	0.3	0.3	0.2
1990	6.5	2.7	3.2	0.4	0.2	0.2
1991	7.7	3.1	3.6	0.5	0.3	0.2
1992	7.8	3.2	3.5	0.5	0.4	0.2
1993	8.5	3.6	3.7	0.6	0.4	0.2
1994	9.1	3.9	3.8	0.6	0.6	0.2
1995	8.3	3.7	3.5	0.5	0.8	0.3
1996	8.2	3.7	3.3	0.5	0.8	0.4
1997	8.9	3.7	4.0	0.6	0.9	0.3
1998	9.2	3.9	4.2	0.5	0.9	0.3
1999	8.5	3.8	4.0	0.5	0.8	0.3
2000	8.2	3.9	3.8	0.5	0.8	0.2

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a Informes de Gobierno, 1988-1994 y 1994-2000.

Incluso en la prospectiva del gasto social per capita, se registra un incremento sustancial pese a la depreciación en términos reales del gasto en la materia. Tal y como se observa en el siguiente cuadro.

CHIAPAS
PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL
PER CAPITA, 1994-2000
EN MILES DE PESOS

AÑO	GASTO SOCIAL PRECIOS CORRIENTES	GASTO SOCIAL PRECIOS CONSTANTES (1993)	GASTO SOCIAL PER CAPITA (EN PESOS)
1994	2,578,855	2,381,124	741.70
1995	2,683,296	1,809,370	504.74
1996	3,450,124	1,787,629	-
1997	5,207,551	2,303,207	-
1998	7,936,975	3,010,992	-
1999	10,150,762	3,337,968	-
2000	13,121,949	3,890,288	992.19

FUENTE: Plan de desarrollo del Estado de Chiapas 2001-2006. Índice de precios implícitos del PIB INEGI

Las consideraciones anteriores se explican por el sostenimiento de la participación del gasto social en la materia del gasto público estatal, mismo que llegó a alcanzar hasta un 71% del gasto total de la entidad.

CHIAPAS
PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL
EN EL GASTO TOTAL DEL ESTADO
1994-2000
(MILES DE PESOS)

AÑO	GASTO TOTAL ESTATAL (1)	GASTO SOCIAL ESTATAL (2)	% PARTICIPACION 2/1
1994	4,414,493	2,578,855	58
1995	4,718,347	2,683,296	57
1996	5,836,222	3,450,124	59
1997	8,040,019	5,207,551	65
1998	11,559,744	7,936,975	69
1999	14,811,252	10,150,762	69
2000	18,525,422	13,121,949	71

FUENTE: Idem, a precios corrientes.

CHIAPAS
DISTRIBUCION DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL
POR SECTORES A PRECIOS CONSTANTES DE 1993
1994-2000
(MILLONES DE PESOS)

Año	DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO REGIONAL	SEGURIDAD SOCIAL	GASTO EN ENERGIA	GASTO EN EMPLEO	GASTO EN EDUCACION	GASTO EN SALUD
1994	232,381,214	264,425	ND	ND	9,435	1,936,829	91,873
1995	1,809,370	162,976	1,610	ND	235	1,568,626	37,190
1996	1,787,629	96,811	1,475	ND	1,437	1,599,367	45,909
1997	2,303,207	129,759	33,553	6,073	1,897	1,849,430	277,335
1998	3,010,992	476,847	31,390	3,978	2,357	2,125,588	298,060
1999	3,337,968	740,037	32,701	4,887	12,804	2,171,348	288,047
2000	3,890,288	820,174	64,939	2,193	13,886	2,555,029	345,064

FUENTE: Idem, op.cit. ND: No Disponible.

No obstante, al analizar la distribución del gasto, en desarrollo social, se observa una tendencia a la concentración de los recursos mismos que privilegian el gasto en materia educativa hasta alcanzar la cifra histórica del 89.5%, en el año de 1996. No obstante, a partir de 1997, el gasto en materia educativa reduce su participación durante cuatro años de manera consecutiva.

Así mientras en 1996 alcanzó el 89.5% del gasto en desarrollo social, en 1997 se reduce a 80.3%, es decir menos 9,2%, menos 10.3% en 98, menos 5.65 en 99 y -10.4% en año 2000. Porcentajes negativos que da una sumatoria en los cuatro años de - 34.1%. En otros rubros como Desarrollo Regional, el gasto se incrementa a partir de 1998 con el 15.8% mismo que crece de nueva cuenta en 1998 al alcanzar el 22.2% y, posteriormente hasta descender de una manera poco significativa en menos 1.1%.

CHIAPAS
DISTRIBUCION PORCENTUAL
DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL
POR SECTORES
1994-2000

CONCEPTO/AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DESARROLLO SOCIAL	100	100	100	100	100	100	100
DESARROLLO REGIONAL	11.1	9.0	5.4	5.6	15.8	22.2	21.1
SEGURIDAD SOCIAL	ND	0.009	0.83	1.5	0.1	1.0	1.7
GASTO EN ENERGIA	ND	ND	ND	0.26	0.13	0.14	0.05
GASTO EN EMPLEO	0.040	0.013	0.080	0.082	0.078	0.4	0.36
GASTO EN EDUCACION	81.4	86.7	89.5	80.3	70.6	65.0	55.4
GASTO EN SALUD	3.8	0.2	2.6	12.0	0.010	8.6	8.9

FUENTE: Idem, cuadro de elaboración propia.

Al analizar el gasto programable federal de las entidades con mayores índices de marginación social, se tiene que a pesar del alto grado marginación en la que vive una parte sustancial de la población chiapaneca, esta no resulto privilegiada por los recursos del gasto federal para combatir los rezagos en la materia. En cambio, otros estados con menores índices de marginación recibieron durante el periodo 1994-2000 mayores recursos federales para este propósito.

Así mientras en 1994 el estado de Chiapas recibió 6,352 millones de pesos, para combatir la marginación social, el Estado de México recibió casi el doble de recursos por un monto de 11,239 millones de pesos y Veracruz recibió 2.3 veces más recursos, que Chiapas, por un monto de 14,728 millones de pesos. La misma situación prevaleció en 1999 y 2000. A pesar del aumento de los recursos para el estado de Chiapas, estos no se comparan con los otorgados al estado de México y Veracruz. Así

mientras Chiapas recibió en el año 2000, 23,118 millones de pesos, el estado de México percibió 41,320 millones de pesos y Veracruz 56,058 millones de pesos, es decir 92.2% y 2.4 veces más que Chiapas, respectivamente.

**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE FEDERAL
A ENTIDADES CON MAYORES INDICES DE MARGINACION SOCIAL
1994-2000
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)**

ENTIDAD FEDERATIVA	1994	1999	2000
TOTAL	249,480	711,228	816,735
DIEZ ENTIDADES CON MAYOR MARGINACION	71,217	240,786	257,639
CHIAPAS	6,352	22,986	23,118
GUANAJUATO	4,925	18,581	19,801
GUERRERO	4,809	17,087	19,211
HIDALGO	5,338	14,997	16,508
JALISCO	7,653	24,929	25,533
MÉXICO	11,239	38,674	41,320
MICHOACÁN	5,029	16,664	18,255
OAXACA	6,104	18,504	18,675
PUEBLA	5,040	19,133	19,157
VERACRUZ	14,728	49,229	56,058
RESTO DE ENTIDADES	178,263	470,442	559,096

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República. México, 2001. p.270

Este privilegio a las entidades del Estado de México y Veracruz, se ha dicho, persiguió un propósito político electoral y, en efecto debemos tomar en cuenta que la entidad mexiquense representa en términos electorales el distrito con mayor número de votantes. No es el caso de Veracruz donde la situación es distinta pero que esta vinculada a propósitos de la elección de los municipios jarochos durante el periodo de estudio. Tan sólo estas dos entidades (Estado de México y Veracruz) concentran el 10.4%, el 12.35% y 12.0%, del gasto programable federal, en 1994, 1999 y 2000, respectivamente, a estados con mayor índice de marginación social.

Otro tanto aconteció con los recursos referentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33 y de los Programas de Combate a la Pobreza del Ramo 20 a entidades con mayor rezago social, en donde Chiapas queda por debajo de

Veracruz, en materia de recursos de combate a la marginación social. Ya que mientras el estado de Veracruz percibió 1,550 millones de pesos, Chiapas en cambio recibió 1,538 millones de pesos, es decir 0.07% menos. Situación que deteriora en el año 2000, ya que Veracruz recibió 0.7% más recursos que la entidad Chiapaneca.

**PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA
ENTIDADES CON MAYORES INDICES DE MARGINACION SOCIAL
1999-2000
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)**

ENTIDAD FEDERATIVA	1999	%	2000	%
TOTAL	17,981	100	20,056	100
Diez Entidades con Mayor Rezago	10,788	60.0	12,,986	64.6
CHIAPAS	1,538	8.6	1,823	9.1
GUANAJUATO	766	4.3	915	4.6
GUERRERO	1,298	7.2	1,565	7.8
HIDALGO	599	3.3	683	3.4
JALISCO	589	3.3	692	3.4
MÉXICO	1,080	6.0	1,378	6.9
MICHOACÁN	871	4.8	1,035	5.2
OAXACA	1,324	7.4	1,536	7.6
PUEBLA	1,170	6.5	1,378	6.9
VERACRUZ	1,550	8.6	1,978	9.8
Resto de Entidades	7,193	40.0	7,100	35.4

FUENTE: Idem, p.270.

Esta desigualdad en las asignaciones del gasto federal de combate a la marginación social, en las entidades de la república, se explica por las restricciones presupuestales que se dieron durante los dos primeros años del gobierno de Ernesto Zedillo, pero también se explica por la ausencia de un programa de desarrollo social propio del sexenio en turno. Por supuesto, que esto repercutió en el gasto federal de combate a la pobreza extrema. Ya que según el *Sexto Informe de Gobierno*, 2000 la variación real de este rubro a nivel federación fue de -21.4% durante el periodo 1994-2000⁶³.

⁶³ Sexto Informe de Gobierno, 2000. op. cit. p.288.

Al analizar las características de los programas del sexenio zedillista, en materia de desarrollo social, tenemos, por su naturaleza, el PROGRESA que se caracterizó por ser estrictamente focalizado y selectivo. Por lo que su cobertura, aunque importante, fue limitada tanto a nivel nacional como estatal.

En este sentido, el PROGRESA beneficio en Chiapas durante el año 2000 a 261,836 familias distribuidas en 5 mil 094 localidades agrupadas en 110 municipios. Suponiendo un promedio de 5.5 miembros por familia tendríamos un universo de 1 millón 440 mil 098 personas beneficiadas con el programa *o en todo caso 281.40 pesos por familia*. Ya que el gasto público federal destinado a la entidad sumó, para el año 2000, los 930.5 millones de pesos.

Pero Incluso en el rubro del PROGRESA, el estado de Chiapas esta muy por debajo tanto en número de familias beneficiadas, localidades, municipios, así como en recursos del gasto público federal. En cambio en Veracruz, el número de familias beneficiadas fue de 288 mil 693 familias, 5,805 localidades agrupadas en 200 municipios con un presupuesto de 1,050 millones de pesos. Lo que nos da un universo de 1 millón 587, 811 personas beneficiada, y recibieron *274.81 pesos por familia*. Lo que explica, el porque el XII Censo de Población y Vivienda 2000, reporta una grave desigualdad en sus percepciones salariales, particularmente en aquellas personas que trabajaron por cuenta propia en la entidad durante el año 2000.

Al profundizar el análisis del presupuesto ejercido en los principales programas de desarrollo regional por entidad federativa, se tiene que otras entidades fueron más beneficiadas con el presupuesto, a pesar de que el estado de Chiapas detenta el primer lugar en pobreza extrema y alta marginación social. Ya que de los seis rubros que integran la partida presupuestal de desarrollo regional, sólo en uno (*empleo temporal*) ocupó el primer lugar en el presupuesto con 158.3 miles de pesos, seguido de Guerrero (138.4 miles de pesos) y Oaxaca (104 miles de pesos).

**GASTO PÚBLICO FEDERAL DESTINADO AL PROGRESA
FAMILIAS, MUNICIPIOS Y LOCALIDADES BENEFICIARIAS**

ENTIDAD FEDERATIVA	1999			PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	2000			PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS
	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	FAMILIAS		MUNICIPIOS	LOCALIDADES	FAMILIAS	
TOTAL NAC.	2,155	53,215	2,306,325	6,890.1	2,166	53,152	2,455,783	9,586.9
CHIAPAS	110	5,131	255,288	592.9	110	5,094	261,836	930.5
GUANAJUATO	46	3,006	101,289	294.3	46	2,986	111,939	423.7
GUERRERO	76	3,355	185,335	495.3	76	3,337	181,560	685.5
HIDALGO	76	2,673	105,687	336.0	76	2,660	102,616	422.3
JALISCO	122	2,498	40,832	110.0	122	2,455	41,798	156.7
MÉXICO	85	2,264	151,838	424.5	85	2,255	157,530	616.9
MICHOACÁN	113	3,541	141,425	382.9	113	3,528	141,671	534.0
OAXACA	515	3,914	178,971	443.4	522	4,038	239,093	759.9
PUEBLA	212	3,416	206,091	542.4	210	3,383	203,643	768.7
VERACRUZ	200	5,804	255,248	656.4	200	5,805	288,693	1,050.5

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a datos del Anuario Estadístico de Chiapas, 2002. INEGI, 2003.

**GASTO PÚBLICO FEDERAL
DESTINADO AL PROGRESA
PESOS POR FAMILIA**

ENTIDAD FEDERATIVA	1999			FAMILIAS	2000	
	FAMILIAS	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	PESOS POR FAMILIA		PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	PESOS POR FAMILIA
TOTAL NACIONAL	2,306,325	6,890.1	334.7	2,455,783	9,586.9	256.0
CHIAPAS	255,288	592.9	430.6	261,836	930.5	281.40
GUANAJUATO	101,289	294.3		111,939	423.7	
GUERRERO	185,335	495.3		181,560	685.5	
HIDALGO	105,687	336.0		102,616	422.3	
JALISCO	40,832	110.0		41,798	156.7	
MÉXICO	151,838	424.5	357.68	157,530	616.9	255.35
MICHOACÁN	141,425	382.9		141,671	534.0	
OAXACA	178,971	443.4		239,093	759.9	
PUEBLA	206,091	542.4		203,643	768.7	
VERACRUZ	255,248	656.4	388.9	288,693	1,050.5	274.81

FUENTE: Cuadro de elaboración propia, Idem.

En los rubros como *Crédito a la Palabra*, *Maestros Jubilados*, *Servicio Social Comunitario* y *Coinversión Social*, el presupuesto para Chiapas esta por debajo de otras entidades con menor índice de marginación social y pobreza extrema.

Por ejemplo, en *Crédito a la Palabra* el presupuesto destinado en el año 2001, está en 1.9 veces debajo de Oaxaca y 1.8 veces debajo de Guanajuato y 1.3 veces debajo del

estado de Puebla. En *Jornaleros Agrícolas*, definitivamente no se asignaron recursos presupuestales. En cambio, en *Maestros Jubilados* esta 2.8 veces debajo del presupuesto de Chihuahua y 2.8 veces abajo del presupuesto de Guerrero y en *Coinversión Social*, el presupuesto destinado es 5 veces menor al destinado a Chihuahua, 4.8 veces menor al de Michoacán y 3.8 veces menor el destinado al del Estado de México.

Con respecto al número de beneficiarios de los anteriores programas, la entidad Chiapaneca (47,775 beneficiarios) queda por abajo del estado de Oaxaca con 51,790 beneficiarios en *Empleo Temporal*. En *Crédito a la Palabra* (45,180 beneficiarios), queda por abajo del estado de Oaxaca con 94,666 beneficiarios. Lo mismo ocurre con *Maestros Jubilados* (estímulos) y *Servicio Social Comunitario* (becas), donde la entidad quedó rezagada en número de beneficiarios.

Esto corrobora nuestro planteamiento general del trabajo, según el cual los programas de desarrollo social en Chiapas lejos de mejorar las condiciones de vida de la población tendieron a agravar la situación. El sentido común se inclinaría en señalar que el conflicto político social en la entidad obligó, necesariamente, a los gobiernos federal y estatal a dar prioridad al estado sureño de Chiapas en el presupuesto de ambos niveles de gobierno. Sin embargo, los indicadores particulares de los programas sociales revelan el poco interés en la materia. Lo que pudo haber contribuido a distender el conflicto político social en la entidad. Asimismo, reflejan que las metas en los programas de desarrollo no se alcanzaron debido a la persistencia en el desvío de los recursos, por lo que la población beneficiaria de los programas no recibió la ayuda correspondiente o bien fueron magros y condicionados.

Incluso el *PROCAMPO* estuvo limitado a un reducido número de productores beneficiados, debido al carácter político selectivo que adquirió el Programa. Dado que fue evidente que los recursos privilegiaban a aquellos grupos de productores que apoyaban las acciones de represión institucional contra los grupos de campesinos disidentes y bases de apoyo del movimiento zapatista en la entidad. Las cifras oficiales

del número de productores y municipios beneficiados corroboran nuestras aseveraciones. Ya que los municipios beneficiados por el PROCAMPO son aquellos donde se localizan las bases de apoyo al movimiento zapatista.

Por ejemplo, de los 118 municipios chiapanecos sólo en 113 se aplicó el PROCAMPO. De estos, 13 municipios (11% del total) concentraron el 44% de los recursos del Programa, tanto en términos de número de beneficiarios como en monto de recursos otorgados. Dichos municipios, todos sin excepción, están localizados en la zona del conflicto político social, son los casos de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, La Trinitaria, Venustiano Carranza, Chamula, Palenque y Tila.

**PROCAMPO
MUNICIPIOS, PRODUCTORES Y SUPERFICIE BENEFICIADOS
CICLO AGRÍCOLA 1998/1999**

MUNICIPIO	PRODUCTORES BENEFICIADOS	SUPERFICIE COMPROMETIDA (Héctareas)	MONTO PAGADO (Miles de Pesos)
TOTAL EN EL ESTADO	322,789	936,627	654,409.30
1. OCOSINGO	21,781	70,849	48,668.65
2. LAS MARGARITAS	14,627	35,613	24,852.43
3. LA TRINITARIA	11,498	34,262	24,025.98
4. SIMOJOVEL	9,319	19,357	13,101.43
5. VILLAFLORES	9,301	50,231	35,494.61
6. VENUSTIANO CARRANZA	8,944	29,536	20,842.19
7. VILLA CORZO	8,645	62,701	44,323.98
8. TILA	7,827	10,397	7,086.29
9. OCOZOCOAUTLA	7,618	40,283	28,006.57
10. FRONTERA COMALAPA	7,541	26,583	18,500.81
11. CHAMULA	7,303	8,002	5,665.16
12. PALENQUE	7,161	19,256	13,187.49
13. OXCHUC	7,103	7,789	5,512.53
TOTAL	128,668	414,859	289,268.12
% / TOTAL DEL ESTADO	39.9%	44.3%	44.0%

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a datos del Anuario Estadístico del estado de Chiapas México, 2002, INEGI.

Lo revelador del PROCAMPO en la entidad, es que los 13 municipios señalados representaban el 40% de productores inscritos en el programa y tenía una cobertura del 44.3% de la superficie en ciclo agrícola 1998/1999.

Estas cifras del PROCAMPO hacen evidente que este programa institucional se aplicó, en la entidad con un abierto propósito político institucional, esto es, neutralizar las bases de apoyo social y político del movimiento zapatista. Sólo así se puede explicar su aplicación selectiva en los municipios donde se fraguó la rebelión campesina e indígena del EZLN, de 1 de enero de 1994.

CONCLUSIONES

A pesar de las políticas públicas en materia de desarrollo social, el gasto social en el estado de Chiapas no fue un instrumento de política pública impulsor del desarrollo económico en la entidad. Aunque los recursos destinados al gasto social tuvieron un incremento en relación al PIB y al gasto total estatal en el período de estudio. Este no se vio reflejado en el mejoramiento del nivel de vida de la población. Por ello, confirmamos la hipótesis de la necesidad de reorientar la política pública en materia de desarrollo social, concretamente del gasto social con el fin de lograr un impacto positivo en el desarrollo del estado de Chiapas.

El gasto social en México y el gasto social del estado de Chiapas tuvieron un comportamiento inverso, ya que mientras el gasto social en el país registró una tendencia a la baja con respecto al PIB Nacional, el porcentaje del gasto social en Chiapas con respecto al PIB estatal se incrementó en los últimos años del periodo en estudio. Aunque después del movimiento armado el gasto social del estado chiapaneco se redujo, pues paso de 10.44% del PIB en 1994 a 8.97% en el 95. A partir de 1997 se vio incrementado, logrando el 10.55% del PIB hasta llegar en el 2000 a representar 16.57% del PIB en la entidad.

La tendencia del gasto social a nivel nacional registro un crecimiento en el periodo de 1988 a 1994, pasó de 6.0% a 9.1% del PIB respectivamente. En 1995 después del movimiento armado bajo a 8.3%, y aunque registró algunas variaciones para el 2000 este porcentaje llego únicamente al 8.2%, lo que indica que durante el periodo de 1994-2000, el gasto social en México mantuvo una tendencia a la baja en estos años. La

disminución en los recursos financieros se agudizó con mayor crudeza a partir de la crisis de liquidez por la que atravesó la economía mexicana, después del celebre “error de diciembre de 1994”.

La dinámica del gasto social en el estado sureño de Chiapas desde la perspectiva del gasto estatal durante el periodo de 1994-2000 registra un alza importante al pasar de 58% en 1994 a 71% en el 2000. Sin embargo, los mayores recursos para este propósito no fueron los suficientes para aminorar las desigualdades sociales en el estado; así como el de consolidar los mecanismos administrativos y sociales de la política pública en materia de desarrollo social con el fin de que los recursos llegasen directamente a la población.

Aunado a lo anterior dicha situación se explica también, por la falta de seguimiento de los recursos y programas que en materia de políticas públicas se implementaron en el estado, pues estos recursos se han manejado por los grupos de poder institucionales que muchas veces no hacen llegar los recursos económicos a los verdaderos beneficiarios. Una prueba de ello es que en 1993 un año antes del levantamiento armado del 1 de enero de 1994. Carlos Salinas de Gortari otorgó 40 millones de nuevos pesos a las poblaciones de Ocosingo, Altamirano y las Margaritas (La Jornada, agosto 21 de 1993: 1-8), los cuales no llegaron a sus destinatarios, lo que explica, en parte, que estos recursos quedarán en manos de unos cuantos individuos que los utilizaron, políticamente, como prebendas a cambio de lealtades electorales. Lo notorio de este caso es que se trata de los municipios donde surgió la rebelión zapatista de 1 de enero de 1994.

Otro de los problemas del gasto social ha sido la falta de autonomía para su ejercicio, ya que el gobierno federal continúa ejerciendo el centralismo en el manejo de los recursos del gasto social. El gobierno federal decide dónde, cuándo y cómo se invierte. Por lo que el gobierno estatal carece de participación en la toma de decisiones para el ejercicio del gasto en desarrollo social. Lo que refleja la falta de jerarquía en las prioridades de la población.

El Desarrollo económico en el estado de Chiapas no puede entenderse sin considerar el conflicto político-social que derivó en el levantamiento armado de 1994 en el estado de Chiapas. Esta rebelión marcó una ruptura de los tradicionales mecanismos de control políticos institucionales y privados que predominaron durante varias décadas. Y que después del mismo se registraron una serie de cambios económicos y sociales que impactaron el desarrollo económico y social de la entidad. En este sentido, la falta de legitimidad del grupo gobernante y la falta de consensos políticos de los grupos de poder en la entidad derivó en la ingobernabilidad que prevalece en el estado. A esto se suman el deterioro de los precios de los productos de exportación en los mercados internacionales y el desplome de las inversiones nacionales y extranjeras, la disminución del flujo turístico y el movimiento migratorio de personas. Lo que generó un impacto negativo en el desarrollo económico en el estado de Chiapas.

Aunque el Estado mexicano ha querido darle una explicación al conflicto chiapaneco como producto de una disputa entre comunidades y grupos indígenas. La realidad se explica por la profunda marginación y miseria en la que se encuentran millones de indígenas y campesinos en la entidad y que son producto de condiciones históricas y estructurales de México en donde el estado de Chiapas se encuentra entre los estados más pobres del país.

Así mismo, la rebelión zapatista adquirió dimensiones que el mismo Estado mexicano no imaginó. Su trascendencia más allá de las fronteras nacionales, inhibió, en cierta manera, el empleo de los tradicionales mecanismos de la represión militar y política: pero menos aún tuvo la voluntad política para resolver el conflicto.

En este contexto de conflictividad sociopolítica el desarrollo económico de la entidad estuvo aletargado durante el periodo de estudio. Y aunque dicha situación se pretendió revertir mediante la estrategia de gasto público esto no derivó en un cambio sustancial de las condiciones de vida de la población en la entidad.

En relación a las condiciones de vida de la población en el estado, los indicadores económicos revelan una situación poco favorable para la población y en la mayoría de los casos reflejan un deterioro de los indicadores básicos, un ejemplo de esto es el PIB estatal, el cual registra una tendencia a la baja a partir de 1994, lo cual se deriva de la permanencia del conflicto estructural que prevalece. El PIB del estado de Chiapas en 1980 representó el 2.71% del PIB nacional, mientras que en el 2000 paso a representar sólo el 1.62% del total nacional.

Después del conflicto sociopolítico las condiciones de vida de la población no han registrado un cambio sustancial. Pues la esperanza de vida al nacer sigue estando por debajo del promedio nacional. En 1990 el promedio nacional fue de 70.8 años mientras que en estado de Chiapas llegó a 68.8 años. En el 2000 el promedio nacional fue de 75.3 años en tanto que el promedio del estado chiapaneco se situó en 72.4 años. Por otra parte, la tasa de mortalidad y el analfabetismo en la entidad chiapaneca sigue siendo la más alta en México.

También, las condiciones de vivienda están por abajo del promedio nacional. Ya que, las viviendas que cuentan con agua entubada en Chiapas en el año 2000, representan apenas el 70% del total de los hogares. Mientras que a nivel nacional este es de 85%, la misma situación se presenta en las viviendas que cuentan con drenaje ya que en el estado sólo el 62.4% disponen de este servicio, en tanto a nivel nacional es del 87%.

La población ocupada refleja una tendencia al dominio de los servicios y una disminución de la población ocupada en las actividades primarias como la agricultura y la ganadería. Así como, el deterioro del nivel de ingresos es importante, ya que el 58.6% de la población percibe menos de un salario mínimo, 20% percibe entre uno y dos salarios mínimos. En contraste los patrones tuvieron percepciones iguales o mayores 10 salarios mínimos, ingresos que representan el 0.18% de la población ocupada. Esta desigualdad en los ingresos de la población refleja la alta concentración de la riqueza en un reducido número de personas y familias. Lo que explica el porque existen amplios sectores de la población chiapaneca que viven en condiciones de alta marginación y pobreza.

Finalmente, aunque existe una coincidencia política, jurídica y teórica en cuanto a la importancia de elevar el nivel de vida de la población, esto no ha sido posible hasta el momento. Por ello deben coordinarse los trabajos encaminados a lograr las acciones en todos los ámbitos (teórico, político, jurídico) para cumplir con los objetivos de desarrollo económico.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

"*Chiapas*". México, 2001, UNAM-CEIICH. Biblioteca de las Entidades Federativas.

Furtado, Celso. "*Breve introducción al desarrollo: Un enfoque interdisciplinario*". México, 1987, FCE.

Guillén, Diana. "*Atisbos de una clase política*". En "*Chiapas*", op. cit.

Harvey, Neil. "*La rebelión zapatista y el proceso de paz frustrado, 1994-2000*". En "*Chiapas*", op.cit.

Hicks, John, R. "*Valor y Capital*". México, 1974, FCE.

Martínez, Bulle Goyri Víctor M. "*Derecho y Pobreza*". En *Leyes y Pobreza*. México, 1993, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, IJJ-UNAM, El Nacional.

Real, Benítez, Alberto. "*Vinculación de las clases bajas con la Legislación Fiscal de México*". En "*Leyes y Pobreza*". Op.Cit.

Rozas, Germán. "*Pobreza y Desarrollo Local. Programa estrategias de Superación de la pobreza*". Documento de Trabajo No.2, Universidad de Chile.

Schumpeter, Joshep, "*A.Historia del Análisis Económico*". Madrid, 1980, Alianza Universidad.

Schumpeter, Joseph, A. "*Teoría del Desenvolvimiento económico*". México, 1978, FCE.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. "*El subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo*". México, 1981, Siglo XXI, p.

Scott, John y Bloom, Eric. "*Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México*". *Economía Mexicana*. Vol.VI, Núm. 1, México, Primer semestre de 1997, México, 1997, CIDE.

Stuart, Mill, John. "*Principios de Economía política*". México, 1978, FCE. p.424.

Zebadúa, Carbonell, Miguel Angel. "*El ejército y la cuestión chiapaneca*". En "*Chiapas*", op.cit.

Ordóñez, Morales, César E. "*Tendencias de la integración económica fronteriza en Chiapas y Guatemala*". En "*Chiapas*". Op.cit.

DIARIOS Y REVISTAS

Diario Oficial de la Federación. Jueves 2 de enero de 1997

Reforma, jueves 11 de junio de 1998, p. 2^a

DOCUMENTOS

Anuario Estadístico de Chiapas, 2002. INEGI, 2003

Anuario Estadístico de las Entidades Federativas, estado de Chiapas, 2002

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1999, Cámara de Senadores.

Diccionario de la UNESCO. 2001, New York, USA

Diccionario Larousse. México. 2001.

Banco Mundial. Informe Anual, 1997.

Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Anual, 2000.

Federalismo y Desarrollo Social: La descentralización del Ramo 26. México, 1996, SEDESOL.

Informes de Gobierno, 1988-1994 y 1994-2000. Presidencia de la República.

Indicadores Sociodemográficos de México 1930-2000. México, 2001, INEGI.

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. SHCP-Poder Ejecutivo Federal, 1995.

Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República. México, 2001

SCNM, México, 2002, INEGI

XII Censo de Población y Vivienda, 2000. México, 2001, INEGI.