



UNIVERSIDAD LATINA S. C.

CAMPUS SUR
INCORPORADA A LA UNAM

ESCUELA DE ECONOMIA



**POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA
(1988-2000)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A :
JONATAN OLAF CHÁVEZ RODRÍGUEZ**

Tutores:

Noe Islas Rodríguez
Bernardino Jesús Serrano Cornejo
Francisco Javier Gómez Villaverde

MÉXICO, D. F. 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.

AGRADECIMIENTOS

Dedico este trabajo a todas la personas que me han acompañado y ayudado a lograr esto.

A mis padres por darme todo lo necesario y enseñarme a ser una persona de bien.

A mi Madre por darme todo su amor, cuidados, consejos, escucharme, siempre estar conmigo y ser mi amiga TE QUIERO MAMI.

A mi Padre por todo el amor, los consejos, las presiones, siempre ser un guía para mi y enseñarme a hacer lo correcto, TE QUIERO PAPI.

A mi hermano Alan por ser el deseo máspreciado.

A mi hermana Karla por ser el sueño más hermoso.

A mi novia Jenny por todo su amor, su compañía, sus consejos, escucharme, presionarme, acompañarme y aguantarme en todo momento hasta ahora, TE AMO, mucho de esto es para ti y por ti.

.A toda la familia Chávez por siempre estar al pendiente.

A la familia Rodríguez por darme eso una FAMILIA.

A la familia Ramírez Alegría, por darme consejos, todo su cariño y muchos ratos de felicidad.

A mis hermanos adoptados:

Javier por ser el hermano mayor, darme consejos, apoyarme, ayudarme y aguantarme porque no cualquiera.

Rock por todos los ratos que hemos pasado juntos, por las 1000 y 1 batallas en las que hemos estado y las que faltan.

A mis amigos que son pocos pero muy valiosos. Los de siempre por esos momentos, los de la prepa porque sabemos que ahí estamos, los de la Uni, ¿no que no?, los del tocho por enseñarme una forma de vida.

A mi *alma mater* la UNIVERSIDAD LATINA.

A mis tutores y maestros por darme sus conocimientos, consejos, toda su ayuda y dejarme ser parte de ellos.

Al INDESOL en especial al Lic. Jose Paulin que buena parte de este trabajo se logro gracias a el.

Y a todas aquellas personas que de alguna forma han pasado por mi vida dejando alguna enseñanza o un buen momento, no los puedo nombrar a todos porque no acabaría pero los tengo en mi memoria y mi corazón.

GRACIAS

INDICE

Capítulo 1

1.- Política pública y funciones del estado.	7
1.1.-Economía pública	8
1.2.- La economía pública como disciplina	8
1.3.- La elección pública	10
1.4.- El neoinstitucionalismo económico	11
1.5.- Las finanzas públicas	12
1.6.- Sector público de la economía	12
1.7.- Funciones económicas del estado	13
1.8.- Políticas públicas	14
1.9.- Gasto público	15
1.10.- Ingreso público	18
1.11.- Economía del bienestar	19
1.12.- Crecimiento	20
1.13.- Desarrollo	22
1.14.- ¿Qué es la pobreza?	23
1.15.- Causas	24
1.16.- Efectos	24
1.17.- Distribución	25
Cuadro 1 ¿Qué es la pobreza, la desigualdad de oportunidades y desarrollo humano?	26
Cuadro 2 ¿Cómo se mide la pobreza?	27
Cuadro 3 ¿Qué tipos de pobreza existen?	28
Cuadro 4 ¿Qué elementos están involucrados en la identificación de los niveles de vida?	29
Cuadro 5 ¿Cómo influyen el crecimiento, la estabilidad y la organización económica en los niveles de vida?	30
Cuadro 6 ¿Cómo afecta la política social la determinación de los niveles de vida?	31

Capítulo 2

2.- Evolución de las acciones contra la pobreza	33
2.1.- Evolución del gasto social (1980-2000)	34
2.2.- Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional	36
2.3.- Premisas	37
2.4.- Iniciativas descentralizadoras de Miguel de la Madrid (1982-1988)	38
2.5. Balance	40
2.6.- Iniciativas descentralizadoras de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo	40
Apéndice capítulo 2	44

Capítulo 3	
3.- La SEDESOL como motor del desarrollo	48
3.1.- Transformación de los ramos 20 y 26 del PEF (1990-2000)	49
3.1.1.- Características generales de los ramos presupuestales	49
3.1.2.- Modificaciones experimentadas por los ramos competencia de la Sedesol	50
Cuadro 7 Distribución del gasto en clasificación administrativa	55
Cuadro 8 Transformación de los ramos presupuestales en los que participa SEDESOL	56
3.2.- Evolución de los programas sociales (1988-2000)	57
Capítulo 4	
4.- Características y evolución de la pobreza en México (1990 - 2000)	68
4.1.- Resumen e la metodología aplicada	70
4.3.- Método y opciones operativas optadas	71
4.3.- Fuentes de información utilizada y procesamiento de datos	76
4.4.- Evolución de la pobreza en México 1990-2000	78
Cuadro 9.- Indicadores seleccionados de la evolución de la economía mexicana en los noventas	81
4.5.- Incidencia de la pobreza	82
4.6.- Efectos del crecimiento y la distribución sobre la pobreza	86
4.7.- Pobreza rural y pobreza urbana	87
4.8.- Intensidad de la pobreza	89
4.9.- Características de los hogares en condiciones de pobreza	92
Cuadro 15.- Características de los hogares en condiciones de pobreza nivel 1	100
Cuadro 16.- Características de los hogares en condiciones de pobreza nivel 2.	101
Cuadro 17.- Características de los hogares en condiciones de pobreza nivel 3	102
Conclusiones	103
Bibliografía	105

POLITICAS PUBLICAS CONTRA LA POBREZA (1988-2000)

INTRODUCCIÓN

El interés de tratar este tema nace de la preocupación en cuanto a la aplicación de políticas que combatan a la pobreza ya que en México existen muchos problemas o ineficiencias en la forma aplicarlas ya que no tienen o no han tenido el alcance que se busca ni el impacto en la población que vive en estas condiciones que en México es cada vez mayor por desgracia.

El objetivo principal de la investigación es dar a conocer los elementos básicos, o mas importantes que incluye una política publica de este tipo dando una revisión histórica de las políticas que se han implementado en el país, y revisando las condiciones del país en este rubro, buscando dar elementos importantes que ayuden en su aplicación, diseño y evaluación.

Trataremos de dar lo mas posible un enfoque económico y no político, revisaremos el impacto económico que pueden tener variables importantes como el desempleo, el ingreso per cápita, el crecimiento demográfico y puntos importantes que influyen en le desarrollo como el analfabetismo, el tipo de vivienda, el sistema de salud, etc. Que son puntos muy importantes que influyen en el diseño y la aplicación de las políticas publicas contra la pobreza.

En esta investigación trataremos 4 capítulos como base que nos llevaran por etapas importantes desde las preguntas ¿qué es la pobreza?, ¿cómo medimos la pobreza?, hasta las acciones que tomo el gobierno en esta década para combatir este problema y la evolución que han tenido los diferentes programas implementados para el combate a la pobreza.

CAPITULO 1

POLÍTICA PÚBLICA Y FUNCIONES DEL ESTADO

Capítulo 1. Política pública y funciones del estado.

En este capítulo se ubicarán las políticas públicas en el contexto mexicano, a través de un recorrido por la economía pública y las teorías en las que se apoya, incluyendo las teorías del desarrollo económico y social, identificando las diferentes teorías y enfoques del actuar gubernamental, el papel que juega entre los sectores productivos del crecimiento económico y sus efectos sobre los niveles de bienestar de la población y el combate a la pobreza, también daremos un marco sobre el concepto de pobreza, como medirla y algunas cuestiones referentes al término.

La economía no es nada, si no se ocupa de mejorar efectivamente el bienestar de la gente

W. Vickrey.

1.1.- Economía Publica

“Economía publica, es una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector publico de la economía en su sentido más amplio, y comprende las teorías del gasto y el ingreso, pero también incorpora la economía del bienestar y la lección publica, a su campo de estudio se agregan otros importantes temas como la deuda publica; la empresa publica y otros organismos públicos; los problemas institucionales y organizacionales de la administración publica; el sistema de seguridad social; las políticas sociales y la economía del bienestar; el marco jurídico, normativo y reglamentario de la regulación económica; los procesos políticos y sociales que intervienen en las elecciones publicas y las acciones colectivas que emprenden los agentes económicos frente a las distintas políticas gubernamentales, y no únicamente las presupuestarias tradicionales y por ultimo las finanzas de los gobiernos locales y las finanzas gubernamentales en le contexto del federalismo fiscal y político.”¹ Pero solo se revisaran los más importantes para los temas que se desarrollaran aquí.

1.2.- La Economía Publica como Disciplina

La economía publica une tres ramas de la economía: la elección publica, las finanzas publicas y la economía del bienestar, y a continuación se muestran algunas de sus áreas disciplinarias más importantes.

1.- Economía Publica.

1.1 . Finanzas Publicas.

1.1.1 Teoría del Gasto.

1.1.1. a) Incidencia

1.1.1. b) Eficacia.

¹ Para una revisión completa de estos elementos revisar, Ayala, Espino, José, *economía publica, una guía para entender al estado*, FE, UNAM, 1997

1.1.2 Teoría del Ingreso

1.1.2. a) Incidencia

1.1.2. b) Optimización

1.2 . Economía del Bienestar.

1.2.1. Teorías de la Justicia y los Problemas Distributivos.

1.2.2. Fallas del Mercado.

1.2.3. Teoría del *Second best*.

1.2.4. Función Social del Bienestar.

1.2.5. Utilitarismo.

1.2.6. Justicia Distributiva.

1.2.7. Contractualismo y Externalidades.

1.2.8. Bienes Públicos.

1.2.9. Información.

1.2.10. Teorema de la Imposibilidad de *Arrow*

1.2.11. Comparaciones Interpersonales.

1.3 . Elección Pública.

1.3.1. Fallas del Gobierno.

1.3.2. Teoría de la Burocracia.

1.3.3. Teorías de las Constituciones.

1.4 . Análisis Costo-Beneficio.

1.4.1. Precios Sombra.

1.4.2. Costos Enterrados.

1.4.2. a) Evaluación del Proyecto.

La economía del bienestar tradicional ha contribuido decisivamente a mejorar la comprensión del papel del estado en la economía, descubrió que en el mercado podría surgir fallas que provocarían pérdidas irreversibles de eficiencia y bienestar, entre las fallas más importantes podemos mencionar:

1. La presencia de bienes públicos.
2. Externalidades.

3. Monopolios.
4. Problemas de información.

Y que en consecuencia no tenía un papel importante que desempeñar en la corrección de estas, y también ideó la noción de función social del bienestar; la idea notable es que la intervención gubernamental permita alcanzar una más eficiente asignación de recursos y una mejor distribución del ingreso si se corrigen las fallas del mercado y la sociedad acepta una mejor distribución del ingreso que amplíe el bienestar social.

1.3.- La Elección Pública.

La elección pública se preocupa por estudiar los problemas originados en los procesos de toma de decisiones de los agentes, incluido el estado de elección social y acción colectiva, para esto se formuló teorías sobre el crecimiento del estado a través de distintos modelos; desarrolló una teoría de las votaciones, mejorando los modelos tradicionales de la economía del bienestar que explicaban las decisiones sociales, también critica la exagerada importancia que daba la economía del bienestar a la intervención del gobierno para solucionar cualquier problema económico, y desarrolló una visión de acuerdo con la cual entre el gobierno y la sociedad se establece un contrato social. El “contrato” le imprimiría al estado una tendencia de crecimiento ilimitado, es decir: que el gobierno crecería más allá de lo socialmente necesario y de lo económicamente eficiente, la conclusión es que el estado podría fallar en mejorar la eficiencia económica y social y en consecuencia debería concentrar su atención exclusivamente en fijar un marco regulatorio para favorecer el establecimiento de un ambiente económico de competencia..²

² Ayala, Espino, José, *economía pública, una guía para entender al estado*, FE, UNAM, 1997

1.4.- El Neoinstitucionalismo Económico

El institucionalismo se identifica con la economía política clásica, porque asume el estudio de las relaciones entre los aspectos prácticos de la acción política y la teoría pura de la economía. El institucionalismo aplica las categorías e instrumentos de la teoría económica convencional, pero los ha criticado y desarrollado para estudiar el papel de las instituciones, las normas, los valores y la cultura en el intercambio, asumiendo explícitamente una perspectiva del análisis multidisciplinario.

Ha habido un renacimiento institucionalista en los últimos 25 años. Actualmente comprende a un número importante y creciente de académicos. Muchas instituciones públicas, gubernamentales y no gubernamentales, han comenzado a admitir la importancia de las instituciones en el diseño de sus políticas y programas. El institucionalismo, en sus distintas variantes, no presupone la armonía y consistencia analítica, como la economía neoclásica; por el contrario, enfatiza los conflictos y contradicciones, no sólo en el nivel de los modelos analíticos, sino también de la realidad que busca analizar..

La pregunta clave de la cual parte el institucionalismo es:

¿Por qué surgen las instituciones? En una primera respuesta se podría decir que las instituciones y normas nacen y prevalecen dondequiera de los individuos intentan vivir y trabajar en sociedad. La vida en una sociedad, simple o compleja, supone de partida vivir rodeado de un conjunto de instituciones sociales.

El campo de estudio del institucionalismo comprende las complejas relaciones de la economía con las instituciones, lo cual permite introducir temas y problemas que la economía convencional ha desechado o no admite

También el institucionalismo acentúa la necesidad del empirismo, es decir, su preocupación va más allá de los modelos teóricos y abstractos. No se preocupa excesivamente por la formalización matemática *a priori* de sus modelos, sino por las técnicas de cuantificación y medición de las variables que importan. Para el desempleo económico. Finalmente, y no menos

importante, busca aplicar sus conocimientos a la elaboración de políticas públicas.

Así mismo, el neoinstitucionalismo económico ha permitido incorporar la dimensión institucional de las finanzas públicas y de la economía pública como un elemento decisivo para entender de un modo más comprensivo y realista el papel del estado. La creación de nuevas instituciones ha permitido generar un ambiente más favorable a la coordinación económica cuando el mercado es ineficiente.

1.5.- Las Finanzas Públicas

Las finanzas públicas han avanzado en aspectos teórico-instrumentales; por ejemplo, las técnicas de programación del gasto y optimización del ingreso; un avance práctico importante consiste en la mejoría de los modelos costo-beneficio para tomar decisiones en materia de política de gasto público

En suma se puede decir que la interacción entre la economía del bienestar, la elección pública, el neoinstitucionalismo económico y la nueva teoría de las finanzas públicas han contribuido al desarrollo de la economía pública.

1.6.- Sector Público de la Economía

La evolución y organización de la economía del sector público comprende una parte relevante de los recursos económicos, factores productivos y la producción de apropiación pública. Los recursos están organizados y sus objetivos y funciones sometidos a un determinado orden institucional y legal. El sector público incluye a todos los departamentos, agencias de gobierno, corporaciones y empresas públicas. Por su parte las disciplinas que estudian la economía del sector público comprenden un conjunto de conocimientos más o menos sistematizados, formalizados y

dispuestos para estudiar aspectos relevantes del comportamiento, estructura y características de este campo de estudio.

La importancia del sector público se refleja claramente en el peso de los gastos y los ingresos en la economía. En los países industrializados el gasto del sector público alcanza casi la mitad de su Producto Interno Bruto,; y en los países en vías de desarrollo el promedio de estos mismos indicadores representa apenas una cuarta parte del Producto Interno Bruto, esto sirve para tener una idea de el por que de las diferencias en cuanto a niveles de vida y los índices de pobreza tan contrastantes de las economías industrializadas a las que se encuentran en vías de desarrollo.

Algunos de los procesos prácticos del sector público son:

- a) La evaluación de proyectos de inversión del sector público.
- b) Las técnicas de contabilidad de las cuentas públicas que sirven para planear y evaluar el gasto e ingresos públicos.
- c) Los procedimientos para fijar los precios de bienes y servicios del sector público.
- d) La medición del desempeño del sector público y la evaluación de sus resultados. (que se realiza de manera muy ocasional o no se lleva a cabo)

1.7.- Funciones Económicas del Estado.

La función clásica que se le atribuye al estado es la de asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica y la justicia social, mediante el manejo del presupuesto público.

Esta función básica tiene como objetivo alcanzar los beneficios que resulten de la cooperación económica, y de ella se derivan cuatro funciones:

- a) Asignación eficiente de los recursos, en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos y la corrección de externalidades.

b) Coordinación macroeconómica, para mantener los niveles mas altos de empleo en condiciones de estabilidad relativa y crecimiento económico.

c) Regulación económica, mediante leyes e instituciones.

d) Distribución del ingreso y la riqueza, para alcanzar la justicia social.

1.8.- Políticas Publicas

La política publica se refiere a las medidas instrumentadas por el gobierno, y se orienta a la solución de problemas en el marco del interés publico, los temas básicos de los que se ocupan las políticas publicas del gobierno son:

a) **Identidad:** los temas de identidad nacional, étnica, cultural, de clase, de genero, y religiosa.

b) **Distribución:** los temas de la distribución de funciones entre el gobierno y la sociedad, aquí se involucran al sector publico y al sector privado, la regulación de la economía, la producción y provisión de bienes públicos, la responsabilidad sobre el mantenimiento y conservación de la infraestructura, el medio ambiente y los recursos naturales.

c) **Decisiones:** los temas del proceso de decisiones, los mecanismos de elección publica, la organización de las acciones colectivas y la participación política en los procesos de gobierno.

d) **Costos y Beneficios:** los temas de redistribución del ingreso y de recursos entre grupos sociales.

El diseño y evaluación de proceso de elaboración de políticas publicas comprende los siguientes elementos básicos:

1. Generación, disponibilidad, procesamiento y calidad de información sobre variables económicas.

2. Calidad de la administración publica.

3. Calidad de la gestión empresarial.
4. Participación ciudadana y electoral.
5. Fiscalización y rendición de cuentas de las políticas públicas.
6. Administración de los procesos de elaboración de políticas.
7. Politización de los procesos políticos.
8. Socialización de los procesos burocráticos.

1.9.- Gasto Publico

Es el instrumento mas poderoso a disposición del gobierno, para influir en la asignación y distribución de los ingresos, en la estabilización y desestabilización económica. Independientemente de cómo se distribuya el presupuesto publico, todos los niveles de gobierno y todas las actividades económicas tiene como punto de referencia las políticas de gasto.

Para las finanzas publicas la teoría mas amplia explica la necesidad del gasto publico por las funciones que el estado tiene en la economía: asignación, distribución, estabilización y coordinación.

La función asignación de recursos se refiere a la capacidad del gobierno para influir decisivamente a través del gasto, en las decisiones de invertir, ahorrar, trabajar, y consumir de los agentes económicos. El gasto puede cambiar el uso de los recursos de unas actividades a otras.

En función distribución se alude a la capacidad del gobierno para distribuir una parte del excedente social entre los miembros d la sociedad. Efectivamente, los programas de gasto distribuyen en ingreso y la riqueza entre los grupos sociales.

La función estabilización del gasto publico esta relacionada con la capacidad del gobierno para influir en la marcha de la economía. Es conocido que el gasto publico tiene un papel anticiclico, es decir, puede anticipar una rescisión económica o frenar una expansión exagerada. La

política de gasto público influye en la macroeconomía y puede ayudar a corregir la inflación y el desempleo.

Por último la función de coordinación se refiere a la necesidad de que el gobierno armonice las funciones presupuestarias, es decir, trata de que las tres primeras funciones básicas satisfagan simultáneamente la mayor parte de sus objetivos de manera consistente.

El principio económico básico que se aplica a las actividades presupuestarias del gobierno es el de que todas las sociedades enfrentan una escasez de recursos frente a demandas o usos competitivos; por ello deben asignarse al uso más eficiente.

Los precios de mercado son el mecanismo por excelencia para asignar recursos eficientemente. En el mercado los precios reflejan el costo de oportunidad de los recursos destinados a la producción de bienes y servicios, así como la utilidad que proporcionan. Sin embargo el mercado no siempre logra resultados eficientes e incluso si fueran eficientes nada garantiza que sean equitativos.

Por ello el gobierno debe intervenir para proporcionar los bienes y servicios que el mercado es incapaz de proveer o que proporciona ineficientemente, como lo pueden ser:

- a) Salud pública gratuita y programas de asistencia social.
- b) Educación pública en todos los niveles
- c) Investigación científica y tecnológica.
- d) Servicios colectivos.
 - 1. Drenaje.
 - 2. Alcantarillado.
 - 3. Alumbrado público.
 - 4. Electricidad,
 - 5. Pavimentación
 - 6. Jardines y parques.
 - 7. Agua potable y transporte público.

- e) Infraestructura básica.
 - 1. Carreteras.
 - 2. Puertos.
 - 3. Aeropuertos.
 - 4. Telecomunicaciones
 - 5. Electricidad.
- f) Medio ambiente y preservación de los recursos naturales.
- g) Administración de justicia.
 - 1. Cortes.
 - 2. Tribunales.
 - 3. Jueces.
 - 4. Sistema penitenciario.
 - 5. Seguridad.
 - 6. Prevención del delito, catástrofes y accidentes.
- h) Regulación económica.
 - 1. Competencia económica.
 - 2. Lucha antimonopolio.
 - 3. Organismos de regulación financiera.
 - 4. Información, protección y defensa de los consumidores.
- i) Administración pública.
 - 1. Registro civil.
 - 2. Licencias y permisos.
 - 3. Multas.
 - 4. Registro público de propiedad.
 - 5. Pasaporte.
- j) Defensa Nacional.

En todos estos ámbitos el estado asigna recursos, pero la asignación debe ser eficiente y equitativa para promover un ambiente de cooperación económica entre todos los agentes que intervienen en la economía.

Las partidas de cada uno de los grandes rubros del presupuesto reflejan las prioridades del gobierno y las demandas de la sociedad. El estado distribuye sus gastos presupuestarios entre sus distintas funciones.

El grado de desarrollo de una economía influirá decisivamente sobre la importancia relativa de cada una de las partidas presupuestarias. El tipo de régimen político también será decisivo en la determinación del presupuesto publico. Las decisiones que el gobierno toma sobre el gasto publico desatan una cadena de reacciones que van mas allá de sus objetivos presupuestales originales, es decir, el gasto público tiene un efecto multiplicador sobre toda la economía.

Por su amplia incidencia el gasto publico se convierte en el instrumento que puede emplearse para influir en la demanda total de la economía, en el consumo, la inversión y el empleo publico y privado.

1.10.- Ingreso Publico

El gobierno obtiene ingresos de diferentes formas aunque la principal es vía recaudación de impuestos. A través de la recaudación de impuestos el gobierno tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas a otros.

La política tributaria es el mecanismo mas poderoso con el que cuenta el estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza. El objetivo básico de este poder exclusivo del estado es de financiar los costos sociales de la organización del poder de intercambio. Este proceso involucra inevitablemente costos, y el gobierno debe financiar el mantenimiento del la cohesión social y política del sistema económico.

Los impuestos tiene dos funciones básicas:

- a) mejorar la eficiencia económica.
- b) Distribuir el ingreso.

Los impuestos mejoran la eficiencia cuando son correctivos de alguna falla del mercado:

- a) bienes públicos.
- b) Externalidades.
- c) Monopolios.
- d) Problemas de información.

Los impuestos son distributivos cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía.. el papel de ambos impuestos es modificar las tasas de rendimiento de las inversiones.

1.11.- Economía del Bienestar.

La economía del bienestar se trata de una rama de la economía que se encarga de estudiar las condiciones que mejoran o empeoran el bienestar social de la población. Sus teorías y modelos nos ayudan a juzgar hacia donde debería dirigirse la economía para alcanzar un óptimo social, es decir, a definir y aplicar criterios o juicios de valores para juzgar que una política permite alcanzar resultados mas eficientes y equitativos que otra política.

En la economía del bienestar se centra la atención en el estudio de los mecanismos que permiten mejorar la eficiencia económica al tiempo que se logra el bienestar social, se preocupa por la eficiencia en la asignación de recursos del mismo modo que la economía convencional, pero también por los resultados y problemas de distribución del ingreso.

La economía del bienestar descubrió que el mercado puede fallar en al asignación y distribución de recursos económicamente eficiente y socialmente justa; concede que el mercado podría alcanzar resultados económicamente eficientes, pero socialmente injustos.

Para la teoría de las fallas del mercado existen cuatro supuestos esenciales:

a) el mercado no siempre es capaz de proveer todos los bienes demandados por la sociedad, a estos bienes se les denomina públicos.

b) Algunas actividades económicas generan costos sociales que ningún agente económico quiere o puede absorber, eso se denomina como externalidades positivas o negativas, e indica que los costos de producción privados difieren de los sociales.

c) Los monopolios se apropian del excedente del consumidor, manipulando los precios y/o las cantidades para elevar sus beneficios.

d) La información que proporciona el mercado es incompleta y esta desigualmente distribuida, y esto genera cambios en la conducta de los agentes económicos.

La conclusión relevante a la que llega la economía del bienestar es que el estado puede desempeñar un importante papel en la corrección de las fallas del mercado, mejorando la eficiencia económica y el bienestar social.

Una más de las aportaciones de la economía del bienestar, es el concepto de función social del bienestar, según la cual es posible agregar las utilidades individuales de las personas que forman la sociedad. Ello permite evaluar los deseos y necesidades de bienestar social e incluir una serie de variables como:

- a) educación.
- b) Salud.
- c) Vivienda.

Que reflejen la calidad de vida a la cual aspira la sociedad.

1.12.- Crecimiento.

Se define como el incremento de las actividades económicas, y puede ser observable y medible, el crecimiento económico se manifiesta por la expansión de las fuerzas productivas, es decir:

- a) la fuerza de trabajo.

- b) Del capital.
- c) De la producción.
- d) De las ventas.
- e) Del comercio.

El crecimiento es un termino que permite entender en términos cuantitativos el desenvolvimiento de la economía de una nación. Las manifestaciones o formas de medir el crecimiento económico y social de un país son los incrementos en las principales variables económicas tales como:

- a) La producción total de un país, medida por el (PIB).
- b) La producción sectorial; o sea. La producción de los sectores agropecuario, industrial y servicios.
- c) La producción por ramas económicas seleccionada:
 - 1) Producción agrícola
 - 2) Ganadera
 - 3) Pesquera.
 - 4) Petrolera.
 - 5) Minera.
 - 6) Metalúrgica.
 - 7) Energética y otras.
- d) Los ingresos generados por el país, medidos por el ingreso nacional (IN)
- e) Los ingresos per capita (IPC), que son el promedio resultante de dividir en ingreso nacional entre la población del país.
- f) La productividad de la economía, medida en forma general por, sectores o por ramas de actividad.
- g) El nivel de empleo.
- h) El nivel de ahorro e inversión, ya sea publica, privada o externa.
- i) La infraestructura:
 - 1) Construcción de caminos.
 - 2) Carreteras.

- 3) Escuelas.
- 4) Obras de irrigación entre otras.
- 5) El volumen de ventas

1.13.- Desarrollo.

El desarrollo es un proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado adelantado de la misma; pero el adelanto de la economía se obtiene no sólo cuantitativamente sino cualitativamente, es decir, logrando mejores niveles de vida para la mayoría de la población.³

Algunas expresiones fundamentales del desarrollo son:

- El incremento del nivel de productividad “per cápita”
- El incremento del ingreso real per cápita.
- La mejor distribución del Ingreso.
- Cambios estructurales.

Estos elementos son importantes para la economía en su conjunto y no solamente para ciertas actividades o ciertas capas de la población.

Para que el desarrollo económico se pueda dar, es necesario primero que la economía crezca más que la población, es decir que el incremento del PIB sea mayor al incremento demográfico.

Las manifestaciones y formas de medir el desarrollo económico y social de un país son difíciles de precisar, dado que implican cambios cualitativos y cuantitativos, como lo pueden ser:

- a) aumento en la producción per cápita, medido en general en toda la economía, por sectores o por ramas.
- b) Aumento de la productividad per capita, que es el resultado de dividir la producción total de cada trabajador entre el tiempo empleado.
- c) Aumento de los salarios nominales y reales.

³ Zorrilla Arena, Santiago, José Silvestre Méndez, *Diccionario de economía*, Limusa-Noriega, 1994

- d) Disminución del analfabetismo.
- e) Mejoramiento en la calidad y cantidad de alimentos ingeridos por persona.
- f) Incremento del numero de viviendas y mejoras en las condiciones de las ya existentes.
- g) Disminución de enfermedades infecciosas.
- h) Aumento en la esperanza de vida.

En resumen, la principal manifestación del desarrollo económico es la elevación del nivel de vida de la población en su conjunto, es decir, una mejor distribución del ingreso.

Para que haya desarrollo económico se requiere que el crecimiento económico sea superior al crecimiento de la población en su conjunto, para lo cual es necesario distribuir el ingreso de manera mas equitativa entre los distintos miembros de la sociedad y no destruir el ambiente físico

1.14.- ¿Qué es la Pobreza?

Pobreza, es la circunstancia económica en la que una persona carece de los ingresos suficientes para acceder a los niveles mínimos de atención médica, alimento, vivienda, vestido y educación.

La pobreza relativa es la experimentada por personas cuyos ingresos se encuentran muy por debajo de la media o promedio en una sociedad determinada. La pobreza absoluta es la experimentada por aquellos que no disponen de los alimentos necesarios para mantenerse sanos. Sin embargo, en el cálculo de la pobreza según los ingresos, hay que tener en cuenta otros elementos esenciales que contribuyen a una vida sana. Así, por ejemplo, los individuos que no pueden acceder a la educación o a los servicios médicos deben ser considerados en situación de pobreza.

1.15.- Causas

Las personas que, por cualquier razón, tienen una capacidad muy por debajo de la media para ganar un salario, es probable que se encuentren en situación de pobreza. Históricamente, este grupo viene formado por personas mayores, discapacitados, madres solteras y miembros de algunas minorías. En los países occidentales, un sector considerable de población en situación de pobreza (el 30%) está constituido por madres solteras con hijos. Esto no se debe únicamente a que las mujeres que trabajan fuera de casa suelen ganar menos que los hombres, sino fundamentalmente a que una madre soltera tiene dificultades para poder cuidar a sus hijos, ocuparse de su vivienda y obtener unos ingresos adecuados al mismo tiempo. Otros grupos son los discapacitados con personas a su cargo, familias numerosas y otras en las que el cabeza de familia está en situación de desempleo o tiene un salario mínimo.

También la falta de oportunidades educativas es otra fuente de pobreza, ya que una formación insuficiente conlleva menos oportunidades de empleo.

Gran parte de la pobreza en el mundo se debe a un bajo nivel de desarrollo económico. China e India son ejemplos de países superpoblados en vías de desarrollo en donde, a pesar de la creciente industrialización, la pobreza es notoria. El desempleo generalizado puede crear pobreza incluso en los países más desarrollados. La crisis de 1929 empobreció a millones de estadounidenses y europeos durante la década de 1930. Lógicamente las fluctuaciones económicas menos graves, denominadas recesiones, causan un aumento menor del índice de pobreza.

1.16.- Efectos

Decenas de miles de personas en situación de pobreza fallecen cada año a causa del hambre y la malnutrición en todo el mundo. Además, el

índice de mortalidad infantil es superior a la media y la esperanza de vida inferior.

Parece inevitable que la pobreza esté, según los criminólogos, vinculada al delito, aun cuando la mayor parte de las personas con muy bajos ingresos no sean delincuentes y estos últimos no suelen sufrir graves carencias. Otros problemas sociales, como las enfermedades mentales y el alcoholismo, son más habituales, debido a que son causas y efectos de la escasez de recursos económicos y de una atención médica inadecuada.

1.17.- Distribución

La pobreza ha sido considerada como indicador de desigualdad de clase social y sexo en las sociedades industriales, en donde las mujeres que viven solas y las familias de clase baja presentan el nivel más bajo de pobreza. Asimismo, ha sido considerada como un indicador de trato económico desigual entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, estando la riqueza acumulada en los primeros y la pobreza en los segundos, lo que forma la denominada línea Norte-Sur.

¿Qué es la pobreza, la desigualdad de oportunidades y el desarrollo humano?

Funcionamientos

- Estar saludable
- Estar bien nutrido
- Estar protegido de los elementos
- Evitar enfermedades y dolor
- Leer y escribir
- Estar aceptablemente informado
- Trasladarse de un lugar a otro
- Ser respetado por otros
- Obtener un empleo
- Elegir representantes políticos
- Otros funcionamientos

Capacidades

Combinaciones de funcionamientos posibles. Libertad de una persona para elegir formas de vida alternativas

Básicas

- Posibilidad de mantener la integridad física y la eficiencia biológica durante la máxima vida alcanzable
- Potencial para formarse una concepción del bien, reflexionar sobre nuestros planes de vida y tener experiencias placenteras
- Poder integrarse digna, productiva y participativamente a la comunidad en que se vive

Otras Capacidades

Pobreza

Carencia de medios económicos para que una persona alcance los funcionamientos correspondientes a las capacidades básicas

Desigualdad de oportunidades

Acceso a diferentes conjuntos de funcionamientos posibles por razones no atribuibles a las decisiones de un individuo

Desarrollo Humano

Proceso de ampliación de las opciones abiertas a la gente, particularmente las de vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida digno.

La situación y el cambio de las capacidades definen la pobreza, la desigualdad y el desarrollo humanos

¿Cómo se mide la pobreza?

La medición de la pobreza involucra tres pasos	Identificación	<p>Capacidades: Identificación de los individuos con funcionamientos fuera de su alcance (p.e desnutrición o analfabetismo)</p> <p>Bienes: personas con carencias de bienes que posibilitan los funcionamientos (p.e. agua potable o drenaje)</p> <p>Líneas de pobreza: Individuos con un nivel de ingreso o consumo mínimo que no lo cumplen una norma mínima (p.e imposibilidad para alcanzar una canasta básica)</p>
	Agregación de carencias	<p>Ponderaciones: A cada carencia de capacidades o bienes le es atribuido un valor para obtener la carencia total de una persona (p.e. Índice de Pobreza Humana, PNUD)</p> <p>Valor monetario: Las insuficiencias de capacidades o bienes son transformadas en un déficit de ingreso o consumo (p.e. líneas de pobreza)</p>
	Agregación de individuos	<p>Extensión: Cada individuo tiene la misma contribución a la pobreza general (p.e porcentaje de población pobre)</p> <p>Intensidad: Los individuos contribuyen a la pobreza según su nivel de carencias (p.e. brecha agregada de pobreza)</p> <p>Desigualdad: Los individuos con mayores carencias contribuyen más que proporcionalmente a la pobreza general (p.e. Índice FGT cuadrático)</p>

Las agregación de carencias de capacidades en términos monetarios reconociendo la desigualdad en la pobreza es la medición más rigurosa y manejable

¿Qué tipos de pobreza existen?

Pobreza
Carencia de medios económicos para alcanzar las capacidades básicas

Por el criterio de referencia

Absoluta: Insatisfacción de una capacidad asociada a un nivel dado de requerimientos de satisfactores (p.e. nutrición-calorías)
Relativa: Incumplimiento de una capacidad relacionada con un estándar de consumo social (p.e. dignidad-vestido)

Por tipo de capacidad

Extrema: Privación de la capacidad de asegurar la sobrevivencia.
Moderada: Requerimientos de sobrevivencia satisfechos pero no otras capacidades básicas

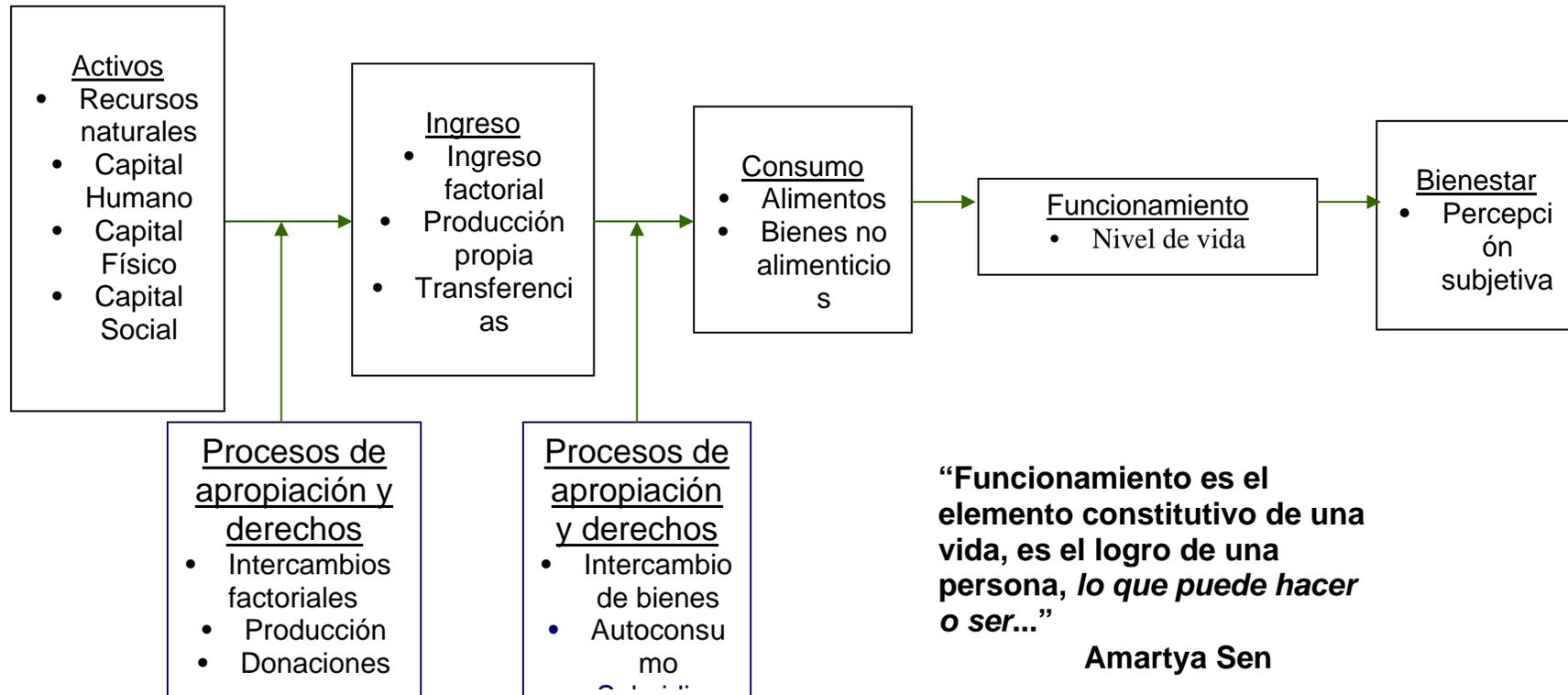
Por el plazo involucrado

Coyuntural: Situación de corto plazo, temporal o estacional asociada a una reducción súbita del flujo de recursos aún sin pérdida de activos (p.e. desempleo)
Persistente: Situación de largo plazo, permanente o estructural generalmente asociada a no contar con activos generadores de recursos (p.e. analfabetas).

Cada sociedad, en diferentes momentos, considera bienes particulares para permitir se alcancen las capacidades básicas universales

Cuadro 4

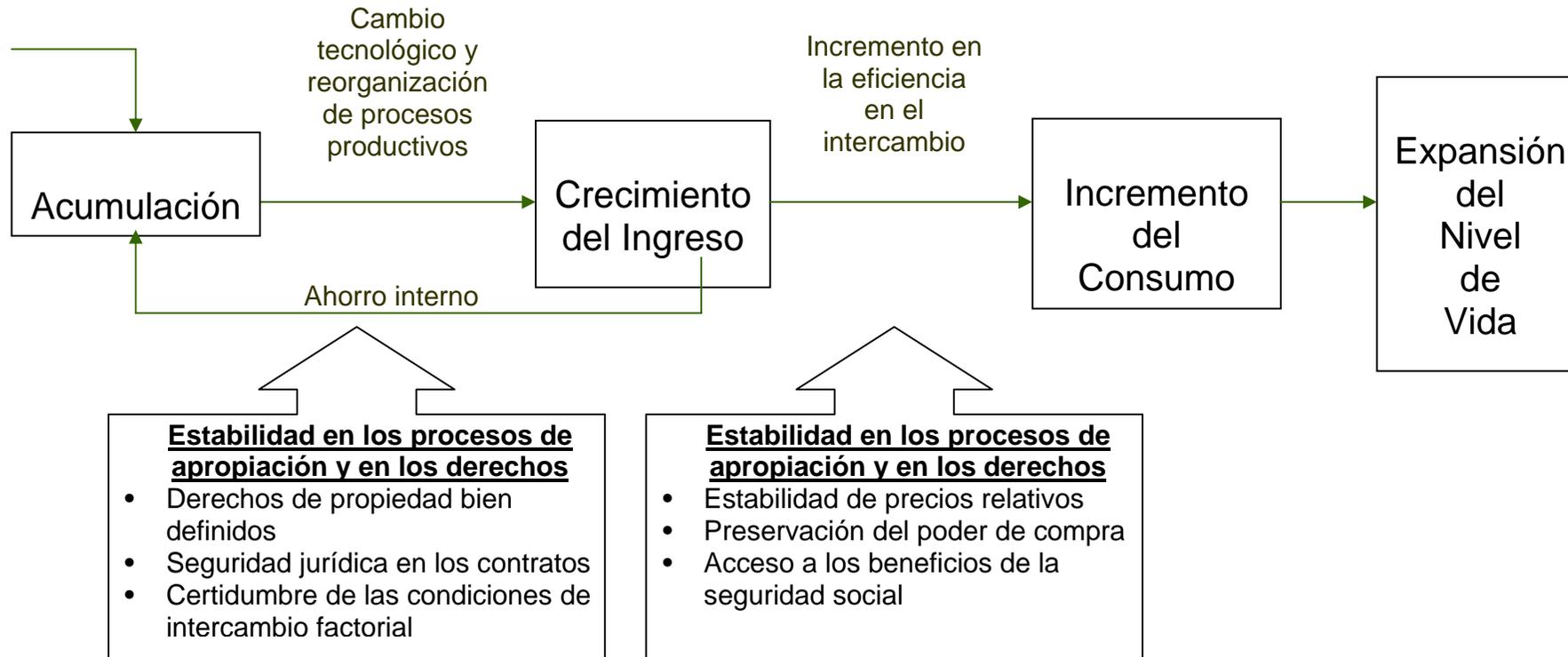
¿Qué elementos están involucrados en la identificación de los niveles de vida?



Las insuficiencias y desigualdades pertinentes en las personas corresponden a sus capacidades de funcionamiento

Cuadro 5

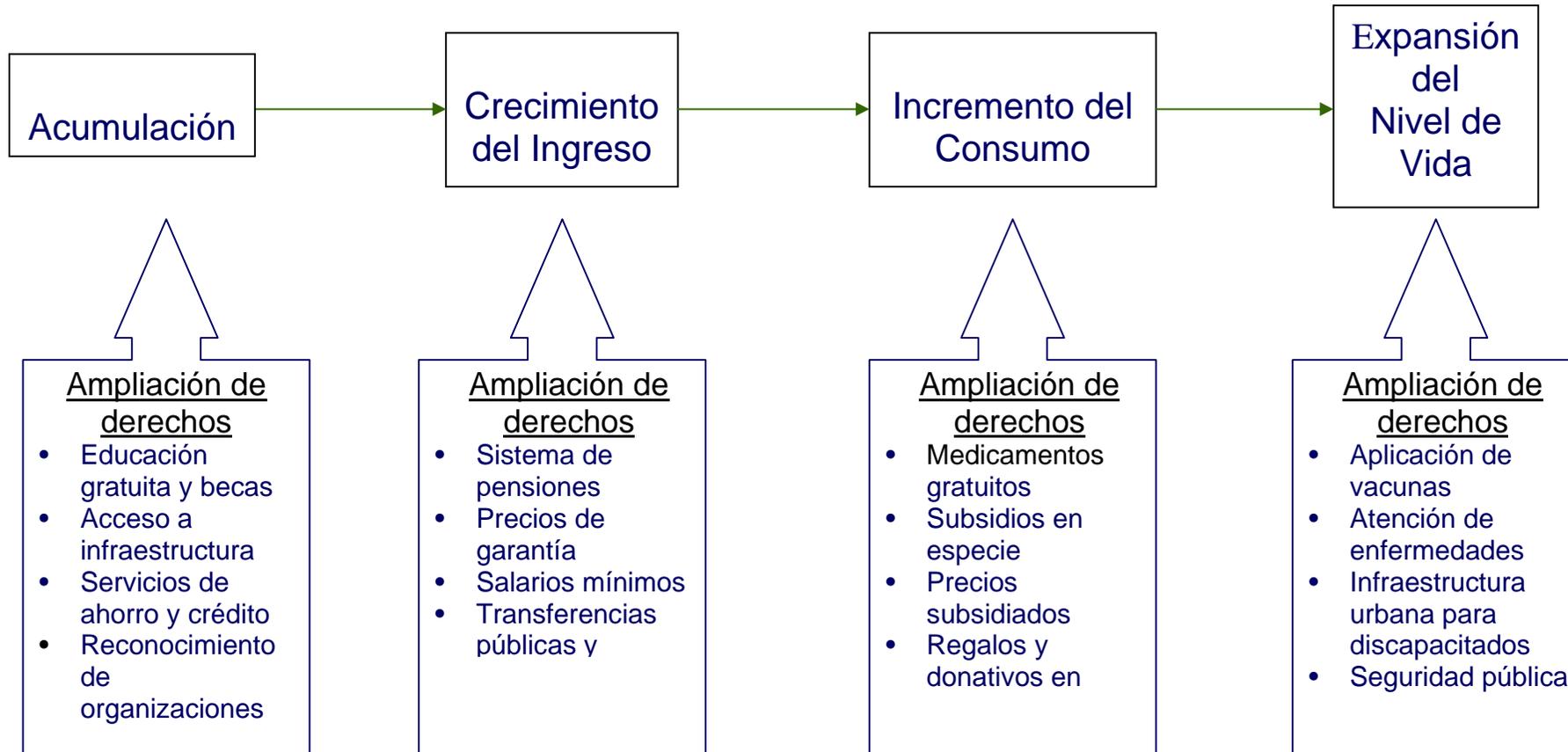
¿Cómo influyen el crecimiento, la estabilidad y la organización económicas en los niveles de vida?



La estabilidad y el crecimiento económicos son condiciones necesarias, pero no suficientes, para sostener la expansión de los niveles de vida

Cuadro 6

¿Cómo afecta la política social la determinación de los niveles de vida?



La política social modifica o complementa los procesos de apropiación por el intercambio o la producción en los mercados

CAPITULO 2

**EVOLUCION DE LAS ACCIONES CONTRA LA
POBREZA**

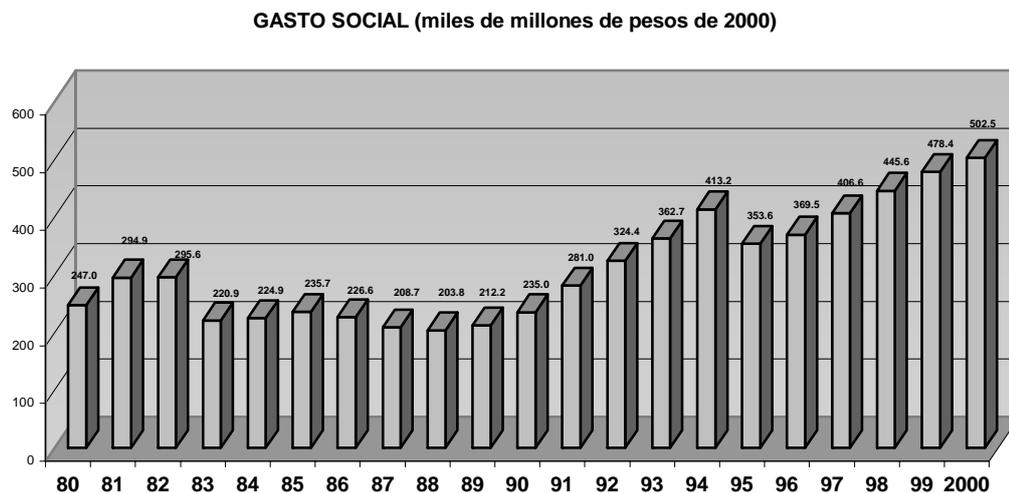
Capítulo 2. Evolución de las Acciones Contra la Pobreza.

En este capítulo se abordará desde un horizonte retrospectivo el comportamiento de la acción gubernamental en materia social. Se presentarán de manera gráfica la evolución que ha tenido el gasto público durante los últimos veinte años complementando el análisis con algunos indicadores que permiten dimensionar sus alcances, como son su participación en el gasto programable del sector público, su relación con el producto interno bruto y su distribución por persona.

Posteriormente, se realiza un recuento de los esfuerzos de planeación y desconcentración regional gestados entre la primera mitad de la década de los treinta y fines de los setenta, hasta las iniciativas de descentralización de facultades y recursos hacia los estados y municipios en materia de educación, salud y combate a la pobreza implementadas por la administración pública federal en el periodo 1982-2000; resumiendo las principales lecciones que arroja este proceso descentralizador y apuntando una serie de consideraciones en torno a su avance y consolidación.

2.1.- Evolución del Gasto Social¹ (1980-2000)

Grafica 1

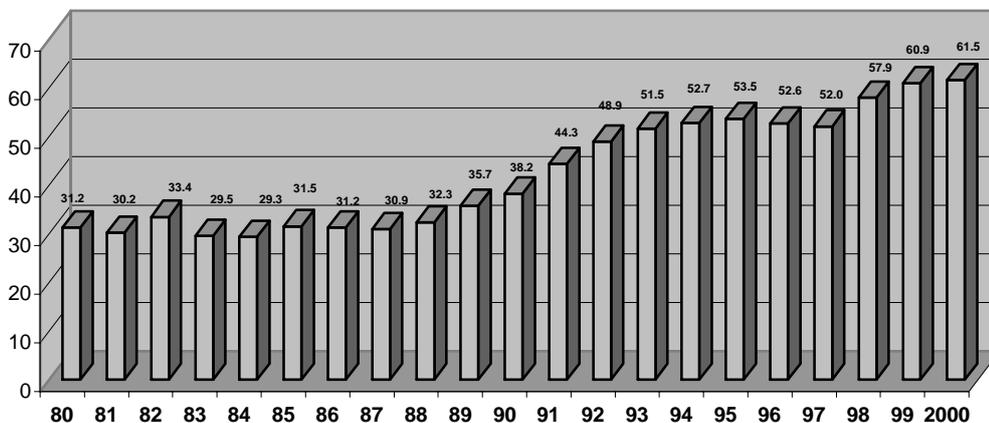


Este cuadro muestra la tendencia que ha tenido el gasto social en los últimos años que ha sido ascendente esto quiere decir que se ha invertido mas en el combate a la pobreza del año 88-89 a la fecha.

¹ Para la integración del gasto social, se utilizan los siguientes rubros: Educación; Salud; Seguridad Social; Laboral; Abasto y Asistencia Social y, Desarrollo Regional y Urbano. Estas erogaciones se destinan tanto a las acciones universales, como a las focalizadas para la superación de la pobreza.

Grafica 2

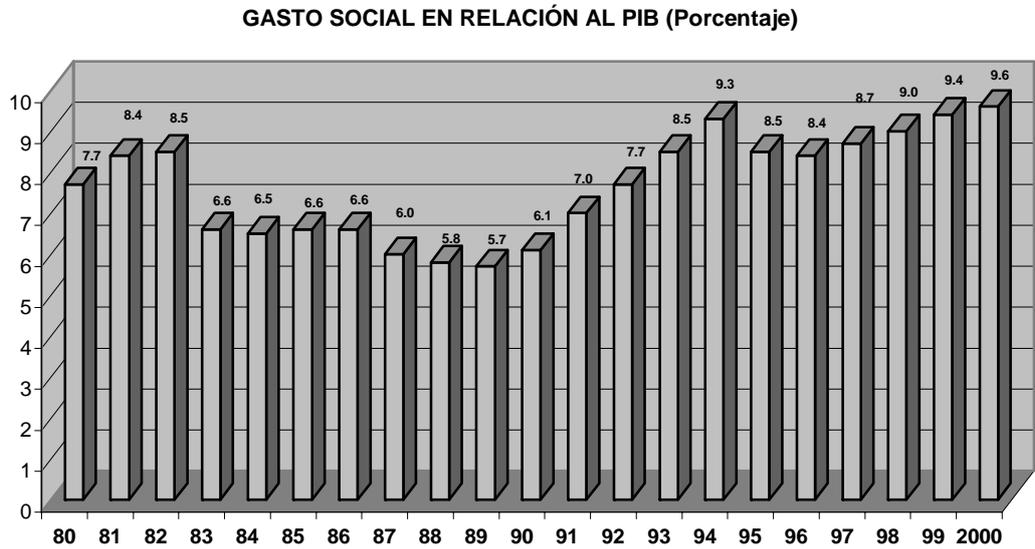
PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL GASTO PROGRAMABLE (Porcentaje)



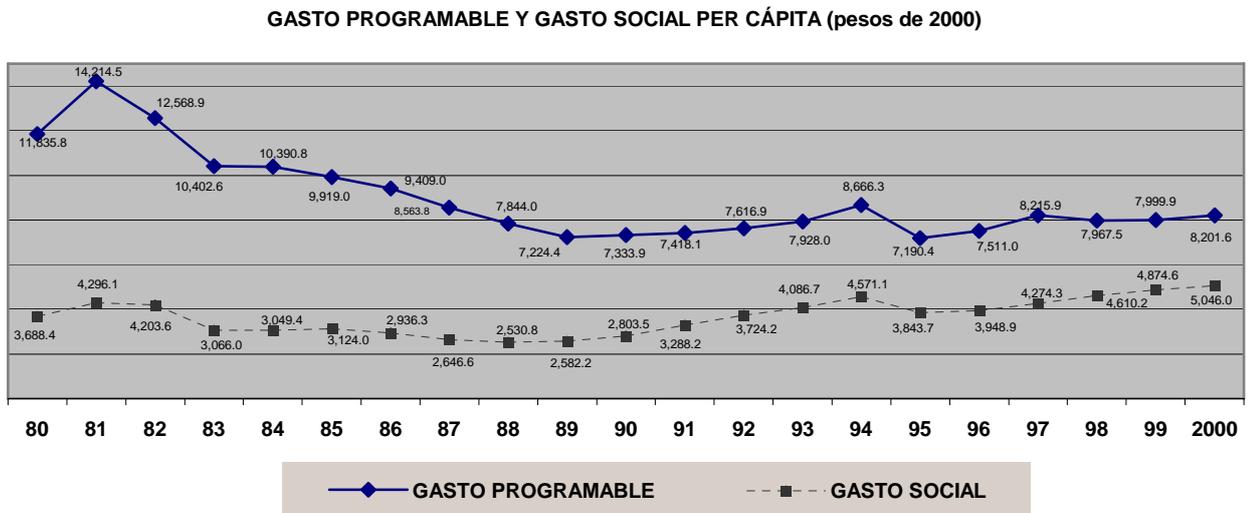
Fuente: Subsecretaría de Egresos, SHCP, *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, septiembre de 2000, Pág. 51.

En cuanto al los cuadros de participación del gasto social en el gasto programable y el gasto social con relación al PIB presentan un comportamiento muy parecido a la grafica anterior, en la década de los 80`s un relativo estancamiento y a partir del principio de los 90`s un comportamiento ascendente hasta 1994-1995 que baja pero para finales de la década repunta, esta baja que presenta a mitad de la década puede ser debido a la fuerte crisis que vivió el país en estos años.

Grafica 3



Grafica 4



Fuente: Subsecretaría de Egresos, SHCP, *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, septiembre de 2000, Pág. 52.

En esta ultima grafica se muestra una comparación del gasto programable y el gasto social per capita; donde el gasto social ha tenido un comportamiento decreciente en cambio el gasto social per capita ha tenido un comportamiento ascendente en las ultimas décadas lo que nos habla de que se ha mejorado el gasto social por persona.

2.2- Las Políticas Descentralizadoras Desde el Ámbito

Regional.

Las iniciativas de descentralización constituyen esfuerzos para alcanzar objetivos

Tabla 1

OBJETIVOS	INICIATIVAS
Dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal	Desconcentración administrativa
Proporcionar una eficacia a las políticas públicas a través de los diversos ámbitos de gobierno	Descentralización gubernamental
Hacer más legítima y cercana ante la sociedad la acción estatal	La descentralización de la sociedad civil

Con frecuencia la iniciativa de descentralización encuentra limitaciones debido:

A que los cambios se han dado más en el nivel de las normas que en las estructuras de poder.

La frecuente incapacidad de los gobiernos locales para asumir con plenitud nuevas funciones, una nueva dinámica de impulso y negociación, y ceder a su vez, espacios a otros ámbitos de decisión o de la misma sociedad civil.

2.3.- Premisas

Al triunfar la Revolución Mexicana, y al terminar la dictadura porfirista, se generó un proceso de dispersión de grupos dentro del territorio nacional. Como respuesta, durante varias décadas se construyó un régimen centralista de facto (aunque ya era así desde la colonia), disfrazado de federalismo.

Tabla 2

PERIODO	ACCIONES RELEVANTES
1934-1940	<p>Primeros planes regionales de desarrollo.</p> <p>Cuenca de bajo Bravo (agricultura de riego, organizar la producción y evitar inundaciones)</p> <p>Yaqui, para regular la tenencia de la tierra, restituir terrenos a los yaquis e impulsar la producción agropecuaria</p> <p>Aunque el plan sexenal hacía referencias regionales aun no podía tener como base a las regiones económicas.</p>
1940-1946	<p>Se gestó el proceso de industrialización a partir del modelo de SI a partir de un mercado interno protegido.</p> <p>La inversión se enfocó en un esquema centralista, hacia las zonas en que ya existían mercados.</p> <p>Se dejó de lado las cosas y las zonas menos pobladas.</p>
1946-1952	<p>Se crean dos comisiones de desarrollo integral. Una para el río Tepalcatepec (En Michoacán) y otra para el río Papaloapan (Puebla, Oaxaca y Veracruz) Las desigualdades persistieron y en algunos casos se incrementaron.</p>
1952-1970	<p>La política de desarrollo estabilizador condujo a serios desequilibrios y fomento la concentración de la industria por regiones.</p>
1971	<p>Inicia los esfuerzos de desconcentración industrial otorgando subsidios a las empresas que se localizaran fuera de las grandes zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey.</p>
1970-1976	<p>Se crean mecanismos de carácter regional y alcance limitado (planeación regional)</p> <p>Creación de la comisión de desarrollo regional (presidencia de la República, y los Coprodes en los estados, CONAZA, Comisión Coordinadora de Puestos, Nafinsa)</p> <p>Se inició la reforma administrativa (se detecta la necesidad de realizar una desconcentración del sector central)</p>
1976-1982	<p>Se crea "Alianza para la producción", en cuyo marco se impulsaron y crearon puertos industriales, planes sectoriales y un plan global como marco de referencia regional.</p> <p>Se usaron los créditos diferenciales como instrumentos para favorecer la ubicación productiva, los descuentos en los precios de la energía eléctrica y petroquímica a los industriales (de casi 30%)</p> <p>Al continuarse con la reforma administrativa, se transfirieron algunas actividades a las delegaciones estatales del sector central.</p>

2.4.- Iniciativas Descentralizadoras de Miguel de la Madrid (1982-1988)

El programa aplicado por la administración no solo implicó esfuerzos para la administración pública federal, sino que incluía numerosas acciones

de descentralización, delegación de facultades y reubicación física de organismos públicos en los estados y municipios de la federación.

Según el PND la política regional tendría como objetivos

Descentralizar y redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno.

Reubicar en el territorio nacional las actividades productivas,

Dirigir la actividad económica a ciudades medias.

Integrar una red transversal de comunicaciones, transportes y acopio, almacenamiento y comercialización para integrar los mercados regionales y revertir los procesos de desarrollo regional desequilibrados.

En este marco se crearon tres medios para instrumentar la descentralización.

Tabla 3

LINEAMIENTOS	ACCIONES MAS RELEVANTES
1.- Promover el desarrollo estatal y municipal integral mediante la creación de una sistema nacional de planeación democrática (basado en el CUD y el fortalecimiento municipal)	Se fomento que los estados promovieran y administraran su proceso de desarrollo con la participación activa del municipio (se instauran los Coplade, el CUD y el Coplademun) Reformas constitucionales para la descentralización mediante el fortalecimiento del municipio (otorgando mas recursos o posibilidades de obtenerlo, un papel más relevante del gobierno municipal, reconociendo la necesidad de que se ampliara la participación en las comunidades y los municipios)
2.-Desconcentrar la zona metropolitana de la ciudad de México mediante la relocalización industrial y la descentralización administrativa del gobierno federal	Transformación de la SAHOP en SEDUE. Se hizo explícita en el PND la intención de controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de los centros opcionales y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores. Se aplicó un plan de desarrollo de las ciudades medias, basado en las actividades agropecuarias y de integración regional Se busco el control del uso de suelo, se comenzaron a establecer reservas territoriales, se fomento la instalación de industrias en ciudades medias y se eliminaron organismos e instituciones públicas del ejecutivo federal, sobre todo a raíz de los sismos de 1985. Se descentralizaron los servicios de educación básica y normal transfiriendo los servicios.

3.- Estimular la integración regional por medio de programas regionales estratégicos	Se sistematizaron las problemáticas por regiones del país, para lo cual se elaboraron seis programas regionales estratégicos para el desarrollo nacional.
--	---

2.5.- Balance

Los efectos y alcance de las políticas no fueron los esperados; ya que los procesos reales (fundamentalmente de carácter político-administrativo) que se desencadenaron en el desdoblamiento de una política, impusieron sus propios ritmos y condicionaron los alcances y logros buscados.

2.6.- Iniciativas Descentralizadoras de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

El impulso a regiones y comunidades se situó en la lógica del PRONASOL, cuyos programas se orientaban a compensar los desequilibrios regionales y fortalecer los ámbitos estatal y municipal.

En relación con las experiencias anteriores:

El programa estaba mucho más focalizado a la participación directa a la comunidad que a los municipios.

Operaba dejando de lado la estructura formal del aparato administrativo

La modernización de los municipios se derivaba más como consecuencia secundaria que como objetivo primordial de los esfuerzos.

Con la frecuencia debilitó los pocos logros alcanzados en el sexenio anterior en materia de fortalecimiento del municipio

Tabla 4

RAMO 26	CARACTERÍSTICAS MÁS RELEVANTES
<p>Este Ramo Se utiliza como fuente de financiamiento de los programas orientados al combate a la pobreza desde 1989</p> <p>Desde los primeros indicios de la transformación de Solidaridad, se apuntó a transformar su alcance hacia una política integral concentrando en los grupos y las regiones con menores oportunidades de desarrollo los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios. Se establecieron cuatro principios:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Distribuir los recursos con transparencia. 2) Garantizar la equidad en la asignación a Estados y municipios. 3) Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine solo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza. 4) Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos. <p>En 1999 se realizan cambios entre los que destacan:</p> <p style="text-align: center;">Focalización del gasto</p> <ul style="list-style-type: none"> • A partir de la definición de 91 regiones prioritarias. <p>Orientación de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción del desarrollo integral entre las comunidades y familias en situación de pobreza. • Se establece la obligación de incorporar al Convenio del Desarrollo Social la distribución de recursos por programas y por región. • 20% de las PET se canalizan para la atención de emergencias <p>Enfoque productivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 78.5% de los recursos de este Ramo, se destinan al fondo productivo. • Se incorporarán como parte del fondo productivo los programas de Zonas Áridas y Fondos Regionales del INI <p>Transparencia operativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación por primera vez de los lineamientos Generales de los principales programas. • Compromiso de publicar las Reglas Generales de Operación (lineamientos específicos) • Evaluación anual de alcances e impacto social por organismo consultor externo.

RAMO 33	CARACTERÍSTICAS MÁS RELEVANTES
<p>A partir de 1998, el gobierno federal anunció la creación del ramo 33 con la integración de tres fondos para su descentralización a estados y municipios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uno sería de aportaciones para la educación básica y buscaría acelerar el proceso de federalización educativa y estaría administrado por los estados. (ver anexo 1) • El segundo incrementaría las transferencias para los servicios de salud, con su administración estatal. • El tercero se destinaría a la infraestructura social (para la administración de los municipios). <p style="margin-left: 40px;">La regulación de las asignaciones estaría precisada en las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal (que establece los criterios de las participaciones fiscales de la federación del ramo 28). Al mismo tiempo, el ramo 26 se dedicaría casi exclusivamente a la transferencia directa a las familias, grupos y regiones en extrema pobreza del país.</p> <p>Para 1999 se definieron cuatro lineamientos estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque productivo • Focalización del gasto • Articulación de acciones intra e intrasectoriales • Desarrollo comunitario y coinversión social

Aunque los procesos de descentralización son cada vez más comunes en diferentes latitudes, del desarrollo de diferentes experiencias se pueden rescatar tres lecciones:

- Es necesario idear una estrategia de descentralización que sea coherente, pues en caso contrario se pueden concretar efectos adversos como el desequilibrio macroeconómico, intensificando las diferencias y los conflictos regionales, o disminuyendo la calidad y cantidad de servicios públicos.
- Una buena estrategia requiere la formación de una adecuada infraestructura institucional para formular una política de descentralización con sustento en adecuados marcos normativos y legales, organizaciones que se encarguen de coordinar, así como programas de capacitación

- Las campañas abruptas y uniformizantes usualmente han fracasado. Los países en general han tenido que recurrir a estrategias de descentralización incremental, con reglas diferenciadas conforme a la diversa capacidad administrativa de las unidades territoriales.

México es un país que ha progresado en conceder más autonomía, asignar más responsabilidad fiscal y pedir más informes de resultados a los niveles de gobierno subnacional. En la actualidad, los estados gastan una parte importante si lo comparamos con lo que gasta el gobierno federal, y es creciente el gasto público municipal.

Hasta ahora se ha avanzado en la toma de decisiones necesarias para descentralizar la responsabilidad del gasto y el endeudamiento en los niveles inferiores de gobierno.

- La siguiente decisión crítica se refiere a la importancia de las transferencias y la modalidad concreta de la descentralización del sistema fiscal.
- Esto irá de la mano con la decisión que se tome respecto al grado en que las transferencias federales compensarán las desigualdades regionales, que de otra manera surgirían a raíz de la descentralización tributaria.
- Una tercera decisión importante, que puede requerir modificaciones a medida que evolucione el sistema de transferencias, girará en torno a en qué medida el gobierno orientará, supervisará o controlará los gastos en detalle.

Apéndice al capítulo II

Ramo 33. - Asignación de recursos prevista en el PEF bajo la denominación Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. En su carácter de ramo general se encuentra sujeto a control presupuestario de la SHCP y se integra por siete fondos, cuya operación y ejercicio presupuestal se enmarca en la Ley de Coordinación Fiscal y responde a los principios del federalismo y la descentralización de atribuciones y recursos a los niveles locales de gobierno para promover un gasto público más eficiente y eficaz. Las erogaciones del ramo se destinan a los rubros de educación, salud, infraestructura social básica, fortalecimiento municipal y seguridad pública.²

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.- Recursos económicos complementarios provenientes del Ramo 33 del PEF que reciben los estados y el Distrito Federal para apoyar la prestación de los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y normal, así como de formación, actualización y capacitación de maestros de educación básica.³

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.- Recursos federales del Ramo 33 del PEF otorgados a los estados y el Distrito Federal con la finalidad de apoyar el proceso de descentralización del sector educativo, que se aplican de manera complementaria para la prestación de los servicios de educación tecnológica y de adultos asumidos por los gobiernos estatales en los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal.⁴

² Decreto del PEF para el ejercicio fiscal de 1999, D.O.F., 31 de diciembre de 1998.

³ Decreto por el que se modifica la Ley de Coordinación Fiscal, D.O.F., 31 de diciembre de 1998. *Ley General de Educación, en Ley de Profesiones (Legislación en materia de educación y profesiones)*, Edit. PAC, México, 1996

⁴ Decreto por el que se modifica la Ley de Coordinación Fiscal, D.O.F., 31 de diciembre de 1998.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.-

Recursos federales del Ramo 33 del PEF que se transfieren a los municipios, por conducto de los estados, destinados a satisfacer los requerimientos de liquidez y dar cumplimiento a las obligaciones financieras de los mismos, así como a atender sus necesidades en materia de seguridad pública.⁵

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.-

Recursos del Ramo 33 del PEF transferidos a los estados y municipios para financiar obras y acciones sociales básicas que beneficien a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Se compone a su vez por los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de Infraestructura Social Estatal, éste último de alcance regional.⁶

Fondo de Aportaciones Múltiples.-

Recursos presupuestales del Ramo 33 del PEF que reciben las entidades federativas y se destinan al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, la atención de las personas en desamparo y obras de infraestructura física de los niveles de educación básica y universitaria.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.-

Aportaciones federales del Ramo 33 del PEF distribuidas a los estados y el Distrito Federal con objeto de reforzar las acciones de combate a la inseguridad pública, y se aplican en la formación de recursos humanos, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura operativa, entre otras. La aplicación de estos recursos se realiza de conformidad a las disposiciones que emita y los acuerdos que suscriba el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

⁵ Decreto por el que se modifica la Ley de Coordinación Fiscal, D.O.F., 31 de diciembre de 1998.

⁶ Decreto por el que se modifica la Ley de Coordinación Fiscal, D.O.F., 31 de diciembre de 1998.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.-

Aportaciones económicas del Ramo 33 del PEF entregadas a los estados para apoyar los gastos de operación e inversión de los diferentes programas de salud locales, a fin de promover la equidad en los servicios de salubridad. La SSA determina los recursos de este Fondo con el inventario de infraestructura medica, plantillas de personal, impuestos federales y las contribuciones de seguridad social recabadas.

CAPITULO 3

LA SEDESOL COMO MOTOR DEL DESARROLLO

Capítulo 3. La SEDESOL Como Motor del Desarrollo

En este capítulo se presentan los propósitos y características de la clasificación administrativa del gasto público, como marco para abordar el examen de las transformaciones que han experimentado los Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación ejercidos por la Secretaría de Desarrollo Social durante los pasados diez años, modificaciones que han estado vinculadas en gran medida a las políticas de fortalecimiento del federalismo y de descentralización, así como los cambios registrados en la estructura de éstos, haciendo especial énfasis en el fondo destinado a la creación de infraestructura social básica.

Finalmente, se hace un recorrido de los principales programas sociales llevados a cabo durante las dos últimas administraciones, describiendo la correspondencia que mantienen y los cambios introducidos de un periodo a otro en su denominación, orientación y características o, en su caso, la desaparición de los mismos.

3.1.- TRANSFORMACIÓN DE LOS RAMOS 20 y 26 DEL PEF (1990-2000)

3.1.1.- Características Generales de los Ramos

Presupúestales

Podemos analizar la estructura del gasto público en México a través de tres dimensiones o clasificaciones: administrativa, económica y funcional. Cada una comprende criterios de distribución de gasto distintos y responde a diferentes objetivos al enfocar aspectos específicos del presupuesto.

La composición del Presupuesto de Egresos de la Federación por ramos presupúestales corresponde a la **clasificación administrativa**, la cual identifica al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos, muestra la asignación a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal y facilita la ubicación de los responsables del ejercicio del gasto público.

En este sentido la clasificación administrativa tiene como finalidad establecer un sistema de control previo de los gastos públicos, así como satisfacer las necesidades de contabilidad de la Hacienda Pública Federal, precisando las instancias que aplican los recursos y llevan a cabo los programas del sector público federal.

Como se puede apreciar dicha estructura por ramos no refleja el destino de los recursos, sino quién los maneja al interior del gobierno federal. Así, el presupuesto se encuentra agrupado de la siguiente forma: (ver cuadro 1)

Administración pública centralizada (Ramos administrativos)

Poderes y órganos autónomos

Ramos generales.

Entidades paraestatales de control presupuestal directo.

Los ramos generales además de los recursos transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios, comprenden los pagos correspondientes al servicio de la deuda y de los programas de apoyo financieros. Su característica principal consiste en que no hay un solo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto correspondiente a las actividades que se realizan a través de éstos y se encuentran sujetos a control presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.1.2.- Modificaciones Experimentadas por los Ramos Competencia de la SEDESOL

Dentro de los ramos del presupuesto actualmente a la Sedesol le compete el manejo del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, dirigido al desempeño de sus atribuciones como órgano del ejecutivo federal responsable de la formulación y conducción de la política de desarrollo social, así como de la superación de la pobreza.

A partir del ejercicio fiscal 2000 se le integró el Ramo General 26. Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza —formado por cuatro fondos: para el Desarrollo Productivo, para impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, para Atender a Grupos Prioritarios y de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario. Las asignaciones a estos fondos y sus programas están destinadas, como se venía haciendo anteriormente, exclusivamente a la población en pobreza extrema.

Si bien el Ramo 20 se ha mantenido prácticamente sin cambios desde su creación en 1992, en contraste el Ramo 26, que comprende erogaciones para las entidades federativas a través de los Convenios de Desarrollo Social, ha presentado una fuerte dinámica de cambio que responde, por una parte, a las características del proceso descentralizador de recursos y atribuciones hacia los estados y municipios y, por otra, a la focalización de la política social hacia grupos y comunidades en condiciones de pobreza extrema.

En el recorrido de las transformaciones que ha experimentado el Ramo 26, específicamente en cuanto al gasto en materia de infraestructura social —ya que si bien los recursos asignados no corresponden al gasto directo de la Sedesol, el ejercicio sí está a su cargo—, se pueden distinguir tres periodos: 1990-1995, 1996-1997 y 1998-1999 (ver cuadro 2).

Al inicio de la primera etapa, el Ramo 26 llamado Solidaridad y Desarrollo Regional constituyó la base presupuestal del PRONASOL. El Ramo operaba de manera centralizada a cargo de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, a pesar de que el discurso gubernamental manifestaba lo contrario, ya que iba directamente desde el gobierno federal hacia las comunidades, pasando por encima de las autoridades estatales y municipales, que si bien colaboraban en la elaboración y control de los expedientes de obra no tomaban ninguna decisión sobre el destino de la inversión. Esta situación no se modificó sustancialmente con la creación del Fondo de Solidaridad Municipal en 1990 como parte del ramo, ya que dicho fondo buscaba otorgar recursos para infraestructura social a las comunidades, pero bajo una estrategia de impulso directo a la participación social a través de los Comités de Solidaridad.

De 1994 a 1995, la nueva administración comienza a introducir modificaciones a la orientación y funcionamiento del ramo. La mecánica operativa era la siguiente: el ayuntamiento con el apoyo de la Delegación estatal de la Sedesol elaboraba los expedientes técnicos y el Coplade o la misma Delegación evaluaba la posibilidad de apoyo. Los recursos transferidos a los estados para el combate a la pobreza representaron en el primer año sólo el 25 % del total del ramo, cifra que se incrementó a 50% para el siguiente año.

En el segundo periodo, cambia de denominación a Superación de la Pobreza y tiene como objetivos prioritarios orientar los recursos hacia las regiones del país que presentaran mayores condiciones de rezago social, seguir impulsando la participación social y fortalecer el proceso de

descentralización hacia estados y municipios. Este último objetivo es asociado por primera vez con la política de gasto social.

De nueva cuenta, en 1996 cambia su composición para integrarse por tres fondos: de desarrollo Social Municipal, de Prioridades estatales y para la Promoción del Empleo y la Educación. Los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal — que viene a sustituir al Fondo de Solidaridad Municipal— se distribuye a las entidades federativas de acuerdo con una fórmula publicada en el Diario Oficial de la Federación, que permite calcular la participación de cada estado en la pobreza nacional. A nivel estatal se aplica una fórmula diseñada por los gobiernos de los estados y también se difunde en los órganos oficiales locales.

A través del Fondo se promueve la formación de Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) como instancias de participación social encargadas de recabar las principales demandas de las comunidades y actuar como responsables de las obras a ejecutar, dar seguimiento y evaluar los programas descentralizados.

Los recursos descentralizados— que en ese año alcanzaron el 65% del total— sólo podían utilizarse en obras de infraestructura básica en beneficio de la población con mayores rezagos sociales. Su funcionamiento estaba normado por la Sedesol mediante un Manual Único de Operación, dependencia que también era responsable de su seguimiento físico-financiero y de la evaluación de los avances de obras.

En 1997, el Ramo 26 se reestructura en dos fondos: de Desarrollo Social Municipal y de Desarrollo Regional y Empleo y continúa operando con la misma lógica.

Durante estos dos años si bien la decisión sobre las inversiones recaía exclusivamente en los municipios, el gobierno estatal tenía el poder de definir el monto de recursos que otorgaría a cada uno de ellos. Por su parte, el gobierno federal seguía manteniendo el control a través de la Sedesol.

El último periodo registra cambios más profundos, además de darle otra denominación —Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza—, los recursos y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal se reasignan al Fondo para la Infraestructura Social del nuevo Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, creado en 1998 mediante adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, el cual fue dividido, como resultado de las modificaciones efectuadas por el Congreso a este ordenamiento, en dos partes una dirigida al nivel estatal y otra al municipal.

Esta transformación obedeció al propósito de agrupar en un solo ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación los diversos recursos que hasta ese momento operaban en forma descentralizada en los estados y municipios.

De esta manera, el Ramo 26 quedó integrado por cuatro fondos: para el Desarrollo Productivo, para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, para Atender a Grupos Prioritarios y de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario; convirtiéndose en una bolsa destinada a proyectos sociales, generación de empleos y mejoramiento de las actividades productivas de los grupos y zonas de mayor pobreza. La Sedesol conservó el control presupuestal del Ramo 26 y la facultad de definir el esquema operativo, en el que los gobiernos estatales quedaban como responsables de la correcta aplicación de los recursos y en caso de incumplimiento o desviaciones la Sedesol podía suspender la radicación de recursos e incluso solicitar su reintegro.

Con esta modificación, el 65% del presupuesto que operaba el Ramo 26 hasta 1997 se transfieren al Ramo 33. De conformidad con la citada Ley se convirtieron en recursos estatales y municipales, cuyos gobiernos sólo están obligados a proporcionar la información que le sea requerida por la SEDESOL pero ésta en ningún caso puede suspender las ministraciones de fondos, facultad con la cual anteriormente contaba. Así,

pasó de ser un recurso manejado predominantemente por el poder ejecutivo, a uno donde prevalece la decisión del poder legislativo.

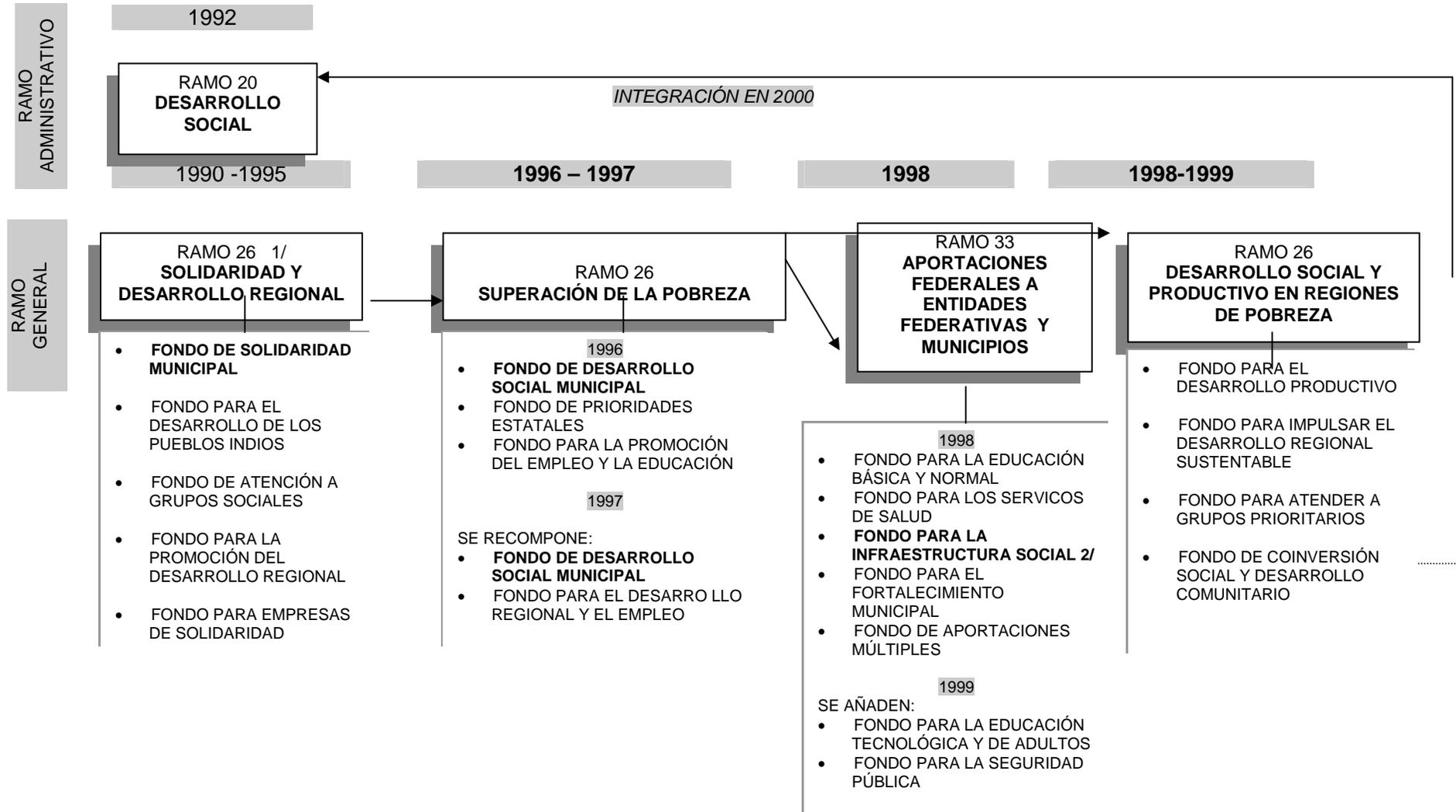
A partir de esa fecha, los recursos para la infraestructura social se conocen de antemano al fijarse como porcentaje de la recaudación federal participable (2.5%); el calendario de ministraciones se dividió en doce partes iguales mensuales, en tanto que antes se suministraba de acuerdo a las necesidades y su distribución quedó sujeta a una fórmula única, tanto de la federación a los estados como de éstos a sus municipios, sin embargo la forma de operación es ambigua.

Como se ha señalado anteriormente, esta serie de modificaciones del Ramo 26 concluye con su fusión al Ramo Administrativo 20 efectuada el año pasado, en virtud de que los recursos de ambos fondos tienen la misma naturaleza de subsidios.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

RAMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	RAMOS DE LOS PODERES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS	RAMOS GENERALES	ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
02 Presidencia 04 Gobernación 05 Relaciones Exteriores 06 Hacienda y Crédito Público 07 Defensa Nacional 08 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural 09 Rural 10 Comunicaciones y Transportes 11 Economía 12 Educación Pública 13 Salud 14 Marina 15 Trabajo y Previsión Social 16 Reforma Agraria 17 Medio Ambiente y Recursos Naturales 18 Procuraduría General de la República 20 Energía 21 Desarrollo Social 27 Turismo 31 Contraloría y Desarrollo Administrativo 32 Tribunales Agrarios 36 Tribunal Fiscal de la Federación Seguridad Pública	01 Poder Legislativo 03 Poder Judicial 22 Instituto Federal Electoral 35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	19 Aportaciones a Seguridad Social 23 Provisiones Salariales y Económicas 24 Deuda Pública 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	ISSSTE IMSS Lotería Nacional Capufe CFE Luz y Fuerza del Centro PEMEX

TRANSFORMACIÓN DE LOS RAMOS PRESUPUESTALES EN LOS QUE PARTICIPA LA SEDESOL



1/ El Ramo 26 surgió en el PEF en 1983 como Desarrollo Regional

2/ A su vez se divide en dos fondos: para la Infraestructura Social Estatal y para la Infraestructura Social Municipal

3.2.- Evolución de los programas sociales (1988-2000)

La correspondencia que presentan los programas sociales que ha desplegado el Gobierno Federal a lo largo de las dos últimas administraciones para concretar los lineamientos de su política en materia social es la siguiente:

tabla 1

TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN ⁱ	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
Bienestar social	Salud IMSS-SOLIDARIDAD (A cargo del IMSS, programa con participación interinstitucional: Pronasol, Secretaría de Salud y gobiernos de los estados)	Crea la infraestructura de salud – clínicas y hospitales— en las comunidades rurales e indígenas a fin de incorporar los servicios de sanidad a las poblaciones que carecen de él.	Programa IMSS-Solidaridad. Actualmente es un programa del Ejecutivo Federal, desconcentrado de la <i>Secretaría de Salud</i> y administrado por el <i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i> , que promueve el derecho a la salud y al bienestar individual y colectivo de los mexicanos que no cuentan con acceso a los Servicios de Seguridad Social.
	HOSPITAL DIGNO	Favorece la rehabilitación y equipamiento de los hospitales del Sector Salud con el propósito de elevar el nivel de atención médica de la población.	Programa de mejoría de la calidad de atención; Programa para la modernización del equipamiento de las unidades médicas y Programa nacional de certificación de hospitales. La <i>Secretaría de Salud</i> tiene a su cargo el impulso a la calidad y modernización en la prestación de los servicios de salud, a través de estos tres programas: Programa de mejoría de la calidad de atención; Programa para la modernización del equipamiento de las unidades médicas y Programa nacional de certificación de hospitales.ii
	Educación INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	Construye nuevos espacios educativos a nivel nacional, bajo un esquema de coordinación de esfuerzos y recursos.	Programa de Construcción de Escuelas (Capce-SEP). Fondo para la Infraestructura Social (Ramo 33). Bolsa de recursos del <i>Ramo 33</i> del Presupuesto de Egresos de la Federación transferidos a los estados y municipios para financiar obras y acciones sociales básicas que benefician a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema, que entre otros rubros considera a la infraestructura básica educativa. Se compone a su vez por los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de Infraestructura Social Estatal, éste último de alcance regional.

TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
Bienestar social	SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA	Resuelve las necesidades de equipamiento y rehabilitación de la planta física con la que opera el sistema educativo nacional.	Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (Ramo 33) Son recursos económicos complementarios provenientes del <i>Ramo 33</i> del Presupuesto de Egresos de la Federación que reciben los estados y el Distrito Federal para apoyar la prestación de los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y normal, así como de formación, actualización y capacitación de maestros de educación básica. Además del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que se explica más abajo.
	NIÑOS DE SOLIDARIDAD (Programa interinstitucional: Sector salud, Diconsa, SEP y Solidaridad)	Proporciona ayuda económica, alimentación cuidado a la salud, formación de hábitos de higiene y nutrición y participación del niño en actividades dentro de la comunidad escolar; con el fin de contrarrestar la limitación económica de las familias, así como la interrupción de sus estudios.	Progresa (Programa Interinstitucional) Parte del objetivo del programa niños en solidaridad, se concentra en el Progresa coordinado por la Sedesol. El programa orientado a la formación de capital humano, coordinado nacionalmente con el objetivo de apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar su acceso a mejores niveles de bienestar a través del incremento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación, para ello participan las Secretarías de: Salud, Desarrollo Social y Educación
	Vivienda (Fonhapo, Fonavir)	Constuye o rehabilita la vivienda, fomentando los sistemas de autoconstrucción y los estímulos financieros a colonos y campesinos que carezcan de los medios para adquirir materiales para construir, ampliar o modificar su vivienda.	Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah) Programa a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Sedesol, que promueve la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para impulsar acciones dirigidas a la creación de infraestructura social básica operado por la Sedesol, que tiene como objetivo ofrecer una vivienda progresiva con servicios básicos a las familias urbanas en condiciones de pobreza extrema, con base en el ahorro del solicitante y subsidios públicos, estimulando la incorporación de suelo al crecimiento urbano ordenado.

	Tenencia de la tierra	Agiliza la escrituración y otorga facilidades para que las familias más pobres puedan tener la tranquilidad de que el patrimonio que crearon para sus hijos les pertenezca legalmente.	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Desde el 26 de febrero de 1999, se resectorizó este organismo a la Sedesol llevando a cabo actualmente la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
--	------------------------------	--	--

TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
	FONDO NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD (FONAES)	Impulsa la actividad económica de los habitantes del medio rural y de los grupos urbanos populares otorgando apoyos para generar proyectos viables, financieramente sanos y con sentido social (preferentemente actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y de contenido social).	Fondo Nacional para Apoyo a Empresas Sociales. Actualmente Fonaes, se encarga de Apoyar con capital de riesgo y asistencia técnica las iniciativas productivas de grupos sociales en condiciones de pobreza extrema, organizados para el desarrollo de empresas y proyectos productivos viables, sustentables y competitivos, a fin de generar empleos e ingresos que eleven su nivel de vida.
Producción	APOYO A PRODUCTORES FORESTALES	Asesora técnicamente a los productores forestales de bajos ingresos, con el fin de contrarrestar los efectos del deterioro forestal e impulsar su recuperación. (Recursos financieros de Solidaridad más aportaciones estatales y de los productores.	Programa para el Desarrollo Forestal. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), ejecuta actualmente el Programa para el Desarrollo Forestal, su operación inicia con la publicación de la convocatoria dirigida a productores forestales.
	APOYO A LA PESCA Y A LA ACUACULTURA	Genera empleos, ingresos y productos alimenticios a bajo costo, la pesca ribereña y la acuicultura como una alternativa viable ante la baja rentabilidad y la siniestralidad, además de apoyar proyectos para dotar de embarcaciones y equipo necesario a pescadores y piscicultores de bajos ingresos.	Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders). Todos los programas relacionados con el medio ambiente pasaron a formar parte de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders), cuyo objetivo es generar procesos que permitan el crecimiento económico con un mayor calidad de vida y la conservación de los recursos naturales, cuya estrategia consiste en integrar los aspectos ambientales, productivos y sociales, a fin de elevar la producción y la productividad.iii

	APOYO A LA PEQUEÑA MINERÍA	Canaliza recursos que, combinados con los créditos de la banca de fomento minero, impulsando la actividad para la exploración y explotación de yacimientos y de comercialización de los productos.	
	APOYO A CAFETICULTORES (INI, Banrural, Sedesol, Fideicafé)	Solidaridad se coordina con INI, quien tiene dicho programa a su cargo) para apoyar el rejuvenecimiento y renovación de cafetales, así como en la producción, fertilización, corte, acopio y comercialización del grano,.	Programa de Impulso a la Producción de Café A través de la SAGAR se promueven los aspectos productivos de las regiones cafetaleras mediante el mejoramiento de la producción, productividad y calidad de este producto, a fin de incrementar los niveles de ocupación y de ingreso.
TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
Producción	APOYO AL SERVICIO SOCIAL (Sedesol)	Apoya con beca a los egresados de educación superior y nivel técnico para que participen en campañas de alfabetización, fomento a la salud, mejoramiento urbano, capacitación para el trabajo, etc.	Programa de Servicio Social Comunitario. La Sedesol a través de la Coordinación General del Programa de Servicio Social Comunitario, contribuye a fortalecer la vocación de un servicio social comprometido con la sociedad, impulsando proyectos productivos y de beneficio social en comunidades rurales, suburbanas y urbano-marginadas y de atención a grupos prioritarios, a través de prestadores de servicio social integrados a acciones y proyectos de desarrollo comunitario; propiciando de esta manera el arraigo de los jóvenes estudiantes en sus comunidades de origen o en su caso el retorno de los estudiantes a sus localidades, así como la capacitación para el empleo.
	SOLIDARIDAD CON LOS MAESTROS JUBILADOS (Sedesol)	Incorpora a los docentes jubilados al desarrollo de actividades de carácter educativo, cultural, social y productivo, y brinda un apoyo económico a quienes decidan incorporarse a las acciones de Solidaridad.	Programa de Maestros Jubilados. La Sedesol a través de la Coordinación Nacional del Programa de Maestros Jubilados, apoya las actividades de los maestros jubilados del sector público educativo, mediante el otorgamiento de un estímulo económico por su participación en acciones de desarrollo comunitario a favor de la población en pobreza extrema.

	ESCUELA DE SOLIDARIDAD	Busca elevar la calidad de la educación en los planteles de nivel primaria que presenten los más bajos índices de eficiencia y dignificar la labor del maestro.	Programa integral para abatir el rezago educativo (Piare) y el Programa para abatir el rezago en educación inicial y básica (Pareib) Programa de la SEP que busca contribuir a elevar el ingreso, permanencia y aprovechamiento escolar de alumnos de escuelas primarias ubicadas en localidades aisladas y de difícil acceso. Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP) Actualmente es un programa que busca fines semejantes, fue establecido por la SEP en 1994, con el objetivo de elevar la calidad de enseñanza básica en corresponsabilidad con las autoridades educativas estatales, quienes operan el programa.
TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	<i>CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000</i>
Producción	ALIMENTACIÓN Y ABASTO	Asegura a los mexicanos el acceso a los alimentos nutricionales, como elemento indispensable para el desarrollo de sus capacidades, en condiciones adecuadas de calidad y precio.	Leche Industrializada Conasupo (Liconsa) Empresa de participación estatal mayoritaria, bajo la denominación de Sociedad anónima de capital variable —S.A. de C.V.—, coordinada por la Sedesol. Su objetivo primordial es participar en el tratamiento industrial de leche fresca o en polvo, así como en su distribución y venta a la población de escasos recursos, todo ello a fin de contribuir a la nutrición de niños de 1 a 12 años pertenecientes a las familias de bajos ingresos. Distribuidora Comercial Conasupo (Diconsa) Empresa pública sectorizada de la Sedesol que tiene el propósito de abastecer de productos básicos en condiciones de suficiencia, oportunidad, calidad y al menor precio posible, a la población rural o de bajos recursos. Tiene a su cargo el programa asistencial de abasto social. Fideicomiso para La Liquidación Al Subsidio De La Tortilla (Fidelist) Institución federal, sectorizado de Sedesol, responsable de operar el Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla, en apoyo a las familias urbanas marginadas más necesitadas del país. Cuenta con tecnología y sistemas que le permiten operar de manera eficiente en la asignación de los subsidios focalizados.

	URBANIZACIÓN	Lleva a cabo obras de ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado, pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, instalación de alumbrado público, etc., en zonas rurales y colonias populares.	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Ver Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social dentro del Ramo 33. (Actualmente se basa en los Consejos de Desarrollo Municipal o Coplademun, en sustitución de los Comités de Solidaridad).
--	---------------------	---	---

TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
Producción	INFRAESTRUCTURA DE APOYO PRODUCTIVO	Ejecuta obras de infraestructura en materia de agroindustria, pecuaria, obras de irrigación; así como trabajos de desmonte, despiedre y nivelación de terrenos con el propósito de preparar más hectáreas de cultivo; equipamiento y rehabilitación de pozos de riego; establecimiento de granjas avícolas, porcinas y almacenes de abasto, etc.	Alianza para el Campo. Varios de los objetivos de este programa se encuentran contemplados actualmente en los programas de fomento agrícola, ganadero, desarrollo rural y transferencia de tecnología, enmarcados dentro de la Alianza para el Campo a cargo de la Secretaría de Agricultura, ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).
	FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN (Sedesol, Sagar, y Coplades)	Garantiza la producción de alimentos básicos en zonas temporaleros, apoyando a campesinos de bajos ingresos que laboran en tierras de baja productividad y que no son sujetos de crédito de la banca de desarrollo ni de la privada. Reconoce en la palabra del campesino la mejor garantía de los apoyos otorgados para su utilización eficiente, y con los recursos recuperados se realizan pequeñas obras de apoyo productivo y bienestar social, definidos y ejecutados por los mismos productores.	Programa de Crédito a la Palabra. Programa de instrumentado por la Sedesol a través de la Coordinación General del Programa de Crédito a la Palabra, que apoya con financiamiento a productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos, cuyas tierras de cultivo sean de baja productividad y/o alta siniestralidad. Impulsar la producción de alimentos básicos y la diversificación de cultivos en la siembra de oleaginosas, hortofrutícolas y granos forrajeros, a fin de promover la reconversión de cultivos.

	ECOLOGÍA PRODUCTIVA (Sedesol, Sarh, SRA, SEP, entre otras)	Apoya opciones de empleo e ingresos mediante tres líneas de acción: Restauración y conservación de los recursos naturales. Reorientación o transformación de las actividades productivas tradicionales y desarrollo de actividades alternativas y/o complementarias. Reafirmación de los valores y tradiciones culturales de organización y participación social para proteger la biodiversidad y los ecosistemas.	Programa de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (Sagar-Semarnap-Sedesol)
--	---	---	---

TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
Desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD 	<p>Impulsa obras y acciones productivas en beneficio de las comunidades de más bajos ingresos del país.</p> <p>Su funcionamiento se basa en el Consejo Municipal de Solidaridad que debe formarse en cada Ayuntamiento, el cual es presidido por el titular del gobierno municipal, y se encarga de revisar la viabilidad de las propuestas, de la concertación y coordinación de las obras junto con los Comités de Solidaridad de las comunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Actualmente este Fondo se encuentra en el Ramo 33 con el nombre de Fondo para la Infraestructura Social Municipal que forma parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y es un monto de recursos federales de dicho Ramo que se transfiere a los municipios, por conducto de los estados, destinados a satisfacer los requerimientos de liquidez y a dar cumplimiento a las obligaciones financieras de los mismos, así como a atender sus necesidades en materia de seguridad pública. <p>Cabe hacer mención, que los Fondos Municipales de Solidaridad, contribuyeron a la descentralización de los recursos al convertirse posteriormente en Fondo de Desarrollo Social Municipal y estos en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS 	<p>Construye, rehabilita y conserva las carreteras y caminos rurales con el fin de que las comunidades más dispersas y de menores ingresos se integren al desarrollo nacional, además de aquellas que sean trascendentes para el desarrollo regional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pavimentación de caminos; Construcción de nuevos caminos; Revestimiento de terracería; Programas a cargo de los Centros SCT.

	<ul style="list-style-type: none"> PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN NUEVA LAGUNA 	Busca racionalizar la explotación y uso de los recursos naturales de dicha región, principalmente el agua, y mantenerla como la más importante cuenca lechera del país y principal centro productor de algodón. Establecer las bases para un desarrollo integral, y mejorar las condiciones de vida de la población.	
Especiales	<ul style="list-style-type: none"> FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 	Impulsa proyectos productivos rentables, que contribuyan a generar más empleos remunerados y fortalezcan los procesos organizativos de las comunidades. En coordinación con el INI, los proyectos emprendidos se agrupan en cuatro áreas fundamentales: desarrollo económico, bienestar social, procuración de justicia y fomento del patrimonio cultural.	<ul style="list-style-type: none"> Fondos Regionales Indígenas. La Sedesol a través del INI destina recursos a fortalecer los procesos de organización de las comunidades indígenas, para que sean interlocutores de las acciones gubernamentales en la definición de acciones y obras destinadas a su propio desarrollo. Apoya a las comunidades indígenas del país en la realización de proyectos de desarrollo comunitario, técnica y socialmente viables que contribuyan a mejorar las condiciones de ingreso y bienestar de sus pobladores.
TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
Especiales	JORNALEROS AGRÍCOLAS	Atiende las necesidades en el ciclo migratorio que siguen los jornaleros con base en 6 líneas de trabajo: vivienda y saneamiento ambiental; alimentación y abasto; salud y seguridad social; educación, cultura y recreación; empleo, capacitación, productividad y procuración de justicia.	Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas. La Sedesol a través del Pronjag promueve la atención integral y oportuna de la población jornalera agrícola, a través de procesos de coordinación institucional con los tres niveles de gobierno, y de concertación social con los productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios, para alcanzar el mejoramiento de sus condiciones vida y de trabajo.
			Programa de Empleo Temporal. (Sedesol, Sagar, SCT). Sedesol participa interinstitucionalmente de este programa que busca llevar a cabo acciones intensivas en mano de obra no calificada en periodos de menor demanda, encaminadas a la creación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura productiva y social básica.

	MUJERES EN SOLIDARIDAD	Estimula la organización de grupos de mujeres con el fin de instrumentar proyectos productivos y de bienestar definidos por las participantes en su propia comunidad, de acuerdo con las ventajas que ofrecen en las condiciones de su localidad. Además de participar en talleres de costura, calzado, artesanías, etc., participan en la introducción de servicios básicos y en importantes campañas de salud y prevención de enfermedades.	Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer. Actualmente la Sedesol a través del Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, lleva a cabo acciones similares en favor de las mujeres en situación de pobreza extrema , a través de una Coordinación de Proyectos o propuestas de inversión y desarrollo, con el fin de mejorar el nivel de vida individual, familiar y social. Además de mantener coordinación interinstitucional con la Sagar en la instrumentación del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural, con el fin de promover una política que promueva el acceso de las mujeres a la planificación y diseño de las políticas de desarrollo rural y a los apoyos derivados de la Alianza para el campo.
TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
Especiales	PROGRAMA PAISANO	Para atender las inconformidades de muchos connacionales que, año con año regresan a nuestro país, en diciembre de 1989 un Acuerdo Presidencial dispuso diversas medidas para prevenir y combatir robos, abusos y extorsiones en su contra. Posteriormente una Comisión Intersecretarial creó el <i>Programa Paisano</i> . Difunde los derechos de los emigrantes, tanto en México como en Estados Unidos, por diversos medios de comunicación.	Programa Paisano El Programa Paisano está cumpliendo 10 años y, se ha consolidado al convertirse en un programa Intersecretarial porque existe una Comisión en la que participan 17 dependencias y entidades del ejecutivo federal (13 secretarías de Estado, 2 procuradurías, el IMSS y el DIF) El gobierno del Presidente Ernesto Zedillo reactivó el Programa Paisano en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de la iniciativa intitulada "Nación Mexicana", con el fin de... Dignificar el trabajo de los mexicanos en el extranjero Dar un trato justo, una orientación adecuada y respetar sus derechos humanos y bienes patrimoniales, cuando retornan a nuestro país, y Reconocer la importancia de afianzar los vínculos culturales y los nexos sociales y económicos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en Estados Unidos y Canadá

	SOLIDARIDAD OBRERA	Concreta acciones con los obreros para integrarlos al Pronasol, en esquemas autogestionarios y corresponsables para elevar su nivel de vida; aprovechando además su experiencia y capacidad organizativa para que se concerten acciones de rehabilitación de vivienda y proyectos productivos que combatan los efectos que provoca la marginación económica en ellos.	
	SOLIDARIDAD PENITENCIARIA	Dirigido a los reclusos en cárceles mexicanas, tiene tres vertientes: Apoyar la libertad de individuos que, teniendo derecho a ella, no la han obtenido. Rehabilitación del medio físico que habitan los presos, atención social y talleres productivos. Instalación de centros fabriles para el empleo de los reclusos, en coordinación con la iniciativa privada.	

TIPO	1988-1994	DEFINICIÓN	CORRESPONDENCIA CON PROGRAMAS 1994-2000
Especiales	BUFETES JURÍDICOS DE SOLIDARIDAD	Proporciona gratuitamente orientación, asesoría y conciliación por una parte y, por otra, resuelve judicialmente los asuntos plantados ante los bufetes; en materia penal, civil, familiar, agraria, laboral y constitucional.	
	JÓVENES EN SOLIDARIDAD	Coordina actividades que atañen a los jóvenes, buscando protegerlos de los maltratos y adicciones, y promueve foros en los que se escuchen sus voces, inquietudes, críticas y propuestas.	Actualmente, en el Indesol, existe un programa que se le asemeja:

CAPITULO 4
CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCION DE LA POBREZA
EN MÉXICO 1990- 2000

Capitulo 4. Características Y Evolución de la Pobreza en México 1990- 2000

En este capitulo examinaremos la evolución de la pobreza en México durante los noventa. Analizando las condiciones de vida del sector menos favorecido de la población, y revisando la metodología oficial adoptada por el gobierno federal para medir la pobreza en el país.

4.- Características Y Evolución de la Pobreza en México 1990- 2000

Durante la década de los noventa, México sufrió una serie de transformaciones. Por una parte, se afianzó la apertura comercial y el país entró en un acelerado proceso de integración a los mercados mundiales y de cambio en sus estructuras productivas. Por la otra, se aceleró el proceso de democratización del país y, después de siete décadas en el poder, el partido político que había mantenido su hegemonía perdió las elecciones presidenciales.

¿Cómo cambió el nivel de vida de la población durante este periodo? Así como han estado en marcha los procesos de transición económica y política,

¿Puede hablarse ya del inicio de una transición social hacia una sociedad más justa?

Para poder examinar la pobreza del país, el gobierno organizó el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza*, que aglutinó especialistas académicos y gubernamentales para establecer una metodología consensuada para la medición oficial de la pobreza en México. Como producto de ese esfuerzo mancomunado, se generó un primer reporte que sienta las bases metodológicas preliminares para la cuantificación de la pobreza en México.¹

¹ *Medición de la Pobreza: Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar*. SEDESOL, México, julio de 2002.

4.1.- Resumen de la Metodología Aplicada

A diferencia de otros fenómenos económicos como la inflación o el ingreso nacional, en cuya medición existen convenciones metodológicas y estadísticas universalmente aceptadas, en la cuantificación de la incidencia de la pobreza prevalece un escaso consenso, no sólo respecto del método de medición a adoptar, sino también en relación a diferentes opciones metodológicas y operativas concretas que conduzcan a estimaciones aceptadas por organismos internacionales, gobiernos y/o investigadores sociales.

El *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza*, en su primer reporte² reconoce, de manera prolija, la diversidad de métodos de medición existentes, así como la multiplicidad de opciones y alternativas dentro de cada método que registra la bibliografía imperante sobre el tema. A partir de la discusión de tales alternativas, el *Comité* seleccionó, sobre una base consensuada, las opciones metodológicas que conforman lo que considera como “metodología preliminar recomendable” para medir la pobreza en el caso de México, a la luz del estado actual del conocimiento metodológico y dada la información estadística disponible, a pesar de sus posibles limitaciones.

A continuación se ofrecen, de manera resumida, las dos dimensiones metodológicas adoptadas por el *Comité*, las cuales se aplican más adelante en la estimación de la pobreza en México:

- a) Opciones metodológicas a adoptar
- b) Fuentes de información utilizadas y descripción del procesamiento de datos aplicado en las estimaciones

4.2.- Método y Opciones Operativas Optadas

El método recomendado por el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* en México es de carácter monetario, también denominado *Líneas*

² Comité Técnico de Medición de la Pobreza (2002). Medición de la pobreza en México: Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar. Sedesol, México.

de Pobreza (LP).³ Este método consiste en la especificación de un umbral de pobreza —denominado *línea de pobreza*— mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla; si tales recursos les resultan insuficientes, se considera que la persona (o el hogar) se encuentra en condiciones de pobreza. En la práctica, la aplicación de este método implica muy diversas opciones operativas que pueden afectar los resultados de la estimación de la pobreza. Entre las más importantes opciones metodológicas se encuentran las siguientes:⁴

- *Determinación de las líneas de pobreza:* Esta elección involucra la identificación y cuantificación de los umbrales de pobreza, ya sea a partir del ingreso o del gasto de los hogares. Suele establecerse para ese propósito una canasta con los requerimientos esenciales de bienes y, a partir de ello, estimar el valor de la *línea de pobreza* que permitiría a los hogares (o individuos) obtener el resto de los bienes necesarios, aunque también se acostumbra identificar directamente todos los bienes y servicios considerados como básicos para conformar, mediante su valuación monetaria, la línea de pobreza correspondiente.

- *Especificación del concepto de ingreso (o gasto) a utilizar:* Esta opción identifica el concepto de ingreso que se usará en las mediciones de pobreza (total, neto de impuestos, monetario, permanente o corriente) o del gasto (total, monetario, imputado, en bienes duraderos y/o en bienes no duraderos). El concepto seleccionado se compara con la línea de pobreza

³ Las medidas *monetarias* de pobreza se basan exclusivamente en el ingreso o el gasto de los hogares y/o las personas, y difieren de las medidas *no monetarias* en que en éstas la pobreza se cuantifica a través del rezago de los individuos/hogares en indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales o multidimensionales no monetarios como el acceso al agua potable, la electricidad o el drenaje entre otros muchos indicadores. Las medidas *mixtas* combinan la carencia de bienes y servicios específicos con la falta de ingresos para adquirir otros por la vía mercantil.

⁴ *Ibidem 11*

adoptada, para evaluar la condición de pobreza o no pobreza de los hogares y/o individuos.

- *Ordenamiento de los hogares:* Esta alternativa metodológica reconoce que el tamaño del hogar, su composición y los datos que declara pueden requerir adecuaciones a la información. Por ejemplo, los miembros de los hogares de gran tamaño, al compartir servicios comunes, pueden requerir de menos recursos para satisfacer necesidades determinadas debido a que pueden hacer compras de mayor volumen a menor precio, o compartir servicios como las habitaciones, baños, cocina, etcétera. Además, no todos los miembros del hogar tienen las mismas necesidades de alimentos, vestido, etcétera dada su edad. Todo ajuste que incorpore estos elementos tiene como consecuencia variar el lugar que los hogares ocupan en la escala de ingresos y/o de gastos.

- *Utilización de fuentes alternativas de información y la corrección o no de sus deficiencias:* en las encuestas de hogares es común encontrar que el total de los ingresos y/o los gastos reportados se encuentran subestimados en comparación con los agregados que reportan las cuentas nacionales, lo que conduce en ocasiones a recomendar la conveniencia de aplicar métodos que concilien tales diferencias. En la medida en que éstas obedezcan tanto a la subdeclaración de algunos de los informantes, o bien, a consecuencia de errores de muestreo que redundan en el “truncamiento” de la distribución del ingreso reportada por tales instrumentos, pueden esgrimirse argumentos en pro o en contra de la realización de la conciliación entre ambas fuentes estadísticas, aunque queda claro que esta decisión puede modificar significativamente los cálculos de la pobreza.

Por otra parte, y en relación con la *unidad de análisis*, dado que hasta este momento no se conoce con precisión el grado de aprovechamiento de los recursos comunes de los hogares por concepto del fenómeno de las economías de escala, y considerando que no se poseen escalas de equivalencia entre miembros del hogar con diferentes características

demográficas específicas para el caso mexicano, el *Comité* optó por la sencillez que ofrece el tomar los ingresos *per cápita* del hogar, para confrontarlos con los valores estimados de las diversas líneas de pobreza.

Frente al ya mencionado problema de la subestimación y/o truncamiento de la información de las ENIGH los valores reportados por la cuenta de hogares del sistema de cuentas nacionales, el *Comité* consideró que, dada la falta de información sobre el origen de las discrepancias entre ambas fuentes, el ajuste de los datos puede ocasionar más problemas de los que corrige, y dada la posibilidad de sobreestimar el ingreso de los más pobres, se optó en esta versión preliminar de la metodología por no realizar ajuste alguno a cuentas nacionales. Respecto de la especificación de *líneas de pobreza*, el *Comité* presenta tres umbrales de referencia.

El primero está referido a la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaría aun haciendo uso de todos los recursos disponibles. El punto de partida para la definición de los bienes nutricionales mínimos necesarios es la cuantificación de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) definida y calculada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).⁵ Esta canasta está calculada para el ámbito rural y el urbano, a partir de la estructura de gasto de los hogares del estrato que obtiene los requerimientos mínimos de nutrientes.⁶

⁵ INEGI-CEPAL(1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México: 1984-1992*, ONU-CEPAL-INEGI, Aguascalientes. Se adoptaron decisiones metodológicas en relación a los ajustes por precios para la actualización del valor de la CBA, a través de la aplicación de índices de precios, desglosados por rubros y en ocasiones por bienes específicos, contenidos en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, calculado por el Banco de México.

⁶ Para las áreas urbanas se especifican 2 220 calorías diarias por persona y 40 gramos de proteínas; para las rurales 2 180 calorías y 37 gramos de proteína por persona por día, respectivamente. Para estos fines, se definieron como zonas urbanas los municipios que al menos tuvieran una población mayor de 15 mil habitantes; que tuvieran un total de más de 100 mil habitantes y/o que contuvieran la capital de la entidad y/o que formen parte de las áreas metropolitanas definidas por la Encuesta Nacional de Empleo Urbano. En las

El segundo umbral corresponde a cuando los recursos del hogar no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, calzado, vivienda, transporte y educación. Ante la falta de información confiable de lo que la sociedad considera como necesidades básicas no alimentarias susceptibles de agregarse monetariamente, el componente no alimentario de este y el siguiente umbral se calculó de forma indirecta y aproximada a través de la expansión del valor de la CBA, mediante la aplicación del inverso del coeficiente de Engel y modificaciones a esta metodología.

Por último, el tercer umbral se asocia a la imposibilidad de adquirir el valor de los bienes anteriores, más una estimación de los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los patrones de gasto de la población. En cuanto a este tercer umbral de pobreza, el *Comité* menciona literalmente que en esta clasificación se incluye “el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta, ya que refleja los gustos y preferencias de los consumidores de ese estrato”, en donde se refiere a un estrato de referencia. Además, el informe puntualiza que este criterio de pobreza incluye todas las necesidades de los primeros dos criterios, “más otras necesidades que satisfacen los hogares que deciden sus gastos sin grandes limitaciones de recursos económicos”.

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha adoptado las mismas bases conceptuales sugeridas por el *Comité* para medir la pobreza. Sin embargo, por las limitaciones del tercer criterio, la Secretaría utiliza la misma metodología para definir un umbral adicional, que identifica a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación (definidas de igual forma que en el primer umbral), además

Últimas ENIGH se consideró como zona urbana a las localidades de más de 15 mil habitantes. Este hecho dificulta las comparaciones entre 1992 y los años siguientes.

del necesario para cubrir los patrones básicos de gasto en educación y salud. Es decir, es un umbral metodológicamente equivalente, pero que incluye una cantidad menor de satisfactores a los considerados en el *Nivel 2*. Siguiendo los argumentos anteriores, aquí solo utilizamos los dos primeros umbrales establecidos por el *Comité* (que corresponden a las líneas 1 y 3), así como el intermedio mencionado anteriormente (que se denomina línea 2), de manera que aplicamos los siguientes tres criterios:

- *Línea 1.* Considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación —equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios de agosto del año 2000— por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

- *Línea 2.* Incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud —equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000— por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

- *Línea 3.* Se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público —equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000— por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

4.3.- Fuentes de Información Utilizadas y Procesamiento de Datos

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), levantada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), referida al tercer trimestre de 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000, proporciona las bases de datos con que se realizaron los cálculos de la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza en México. Las mediciones para esos años son relativamente comparables, ya que en lo fundamental los diseños de muestreo y los instrumentos de recopilación de información han experimentado variaciones menores durante el periodo.

En los cálculos de pobreza que se presentan en la siguiente sección, se tomaron como puntos de partida las canastas elaboradas por INEGI-CEPAL en 1992. Dichas canastas, una referida al ámbito urbano y otra al rural, valoran el gasto que debe realizar una persona para satisfacer los requerimientos nutricionales. Los precios de los componentes de las dos canastas de 1992 se proyectaron para los años subsecuentes, por los subíndices específicos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). En los casos en los que no hubo plena correspondencia entre el subíndice y el rubro de la canasta se utilizó aquél que presenta mayor cercanía conceptual. Este procedimiento permite registrar las variaciones en los precios relativos pero no toma en cuenta los cambios, a lo largo del tiempo, en la composición de los bienes incluidos en ella.

Ahora bien, la evaluación de la condición de pobreza de un hogar específico implica comparar el valor de la canasta por persona con el ingreso corriente total *per cápita*.

El ingreso corriente total resulta de la suma de los ingresos corrientes, monetario y no monetario. El ingreso monetario de las ENIGH registra cuánto percibieron los miembros de los hogares en los seis meses anteriores a la entrevista. El ingreso no monetario resulta de imputar el gasto que se evita por el hecho de no pagar renta (alquiler estimado de la vivienda propia), o producir un bien en lugar de comprarlo (autoconsumo), así como las retribuciones por servicios prestados (pago en especie). Para generar esta última variable, las ENIGH dan un valor imputado a estos gastos y luego, apoyándose en el principio de la “partida doble”, postulan que el ingreso no monetario en cada hogar es igual al gasto en especie. El ingreso monetario de la ENIGH registra cuánto percibieron los miembros de los hogares en los seis meses anteriores a la entrevista. El ingreso mensual es el promedio percibido en el periodo; para evitar sumar pesos de distinta capacidad adquisitiva, previo al cálculo del promedio se expresaron los ingresos

monetarios en pesos de agosto del año correspondiente empleando en esta operación el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El procedimiento de deflactación de los ingresos no monetarios envuelve dos operaciones. En primer lugar, hubo que identificar el periodo de referencia de cada tipo de gasto (semanal, mensual, trimestral o semestral) para deflactarlos por índices que registren las variaciones de precios de esos periodos. Además, para captar la variación en los precios relativos, es necesario identificar el deflactor adecuado en cada caso (a diferencia de los ingresos, en cuyo caso se usó sólo el INPC). Para expresar los gastos a precios de agosto del año del levantamiento de los datos, se siguió el mismo camino empleado para proyectar la canasta de alimentos, es decir, se utilizaron los subíndices por objeto de gasto del INPC, o el subíndice conceptualmente más cercano en el caso de que la correspondencia no fuese exacta.

Los promedios mensuales de los gastos no monetarios, en pesos de agosto, se sumaron a los ingresos monetarios, medidos en la misma unidad monetaria, llegándose así a cuantificar el ingreso corriente mensual total en pesos de agosto de 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000. Al dividir este último entre el tamaño del hogar⁷ se obtiene el ingreso corriente total por persona. Al comparar este último valor con el costo de la canasta de los alimentos se determina si el hogar está o no en condición de pobreza, según la definición de la línea 1. Naturalmente ambas mediciones son homogéneas no sólo por ser *per cápita*, sino porque se refieren al mismo periodo (mes) y están expresadas en pesos con igual poder adquisitivo.

El cálculo de las líneas de pobreza 2 y 3 se obtiene como el cociente entre el valor de la canasta de los alimentos y el resultado de dividir el gasto en alimentos en un decil de referencia entre la suma del gasto en alimentos, educación y salud, en el primer caso, y la suma del gasto en alimentos,

⁷ El tamaño del hogar excluye a los jefes ausentes, así como a los huéspedes, servidores domésticos y sus familiares.

transporte público, vivienda, vestuario y calzado, salud y educación, para el segundo. No está por demás recordar que todas las cifras involucradas en el cálculo son mensuales y *per cápita*.

4.4.- Evolución de la Pobreza en México (1992-2000)

Durante los noventa, la población nacional pasó de 83.8 millones de habitantes en 1990 a 101 millones en el año 2000, es decir, registró un crecimiento medio anual intercensal de 1.8 por ciento, lo que es consecuencia de la profundización de la *transición demográfica* durante la década.

Desde la óptica económica, el decenio puede caracterizarse por tres subperiodos muy claramente definidos: el que va de 1991 a 1994, de relativamente lento crecimiento económico; la profunda crisis que se manifestó a lo largo de 1995 y parte de 1996, y el periodo comprendido por los últimos cuatro años, caracterizado por un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía mexicana. A lo largo de la década resulta evidente el notable dinamismo del sector externo, que se convirtió en uno de los motores del crecimiento de nuestra economía (cuadro 9).

El comportamiento coyuntural de la actividad económica se reflejó en las tendencias del empleo y en los determinantes de las remuneraciones. A escala nacional, como producto de las elevadas tasas de participación — especialmente las femeninas— la Población Económicamente Activa pasó de 31.2 millones de personas en 1991 a 36.6 millones en 1996 y a 39.6 millones en el 2000. Sin embargo, el comportamiento del ciclo afectó de manera clara la evolución del desempleo abierto y de la calidad del empleo. La tasa de desempleo abierto (TDA) siguió con precisión las tendencias del ciclo de la economía, al pasar de 2.8 por ciento en 1992, a 3.7 por ciento en 1994 y a 5.5 por ciento en 1996, y tender a su disminución en los siguientes años: 3.2 por ciento en 1998 y sólo 2.2 por ciento en el 2000.

Pese a las tendencias cíclicas, el empleo no agropecuario aumentó en 8.5 millones de personas entre 1991 y el 2000, de las cuales sólo 30 por ciento se ubican en el sector manufacturero y 70 por ciento restante en los no manufactureros, especialmente en comercio y servicios. Diversas fuentes ponen de manifiesto, sin embargo, que una proporción elevada — y por desgracia creciente — del empleo urbano, especialmente en comercio y servicios, tiene muy precarias características, como lo pone de manifiesto el aumento de los indicadores de la importancia relativa del sector informal urbano en la economía mexicana.⁸

Por otra parte, las tendencias en las remuneraciones reales se vieron notoriamente afectadas a lo largo del decenio, especialmente por el comportamiento registrado en las tasas de inflación, que de ser de 8.4 por ciento anual entre 1992 y 1994, se elevaron a cerca de 35 por ciento anual entre 1994 y 1996, para disminuir parcialmente a 15.7 por ciento anual entre 1996 y el 2000. Como resultado de ello, y del funcionamiento sectorial de la economía y de los mercados de trabajo, las tendencias de los salarios reales, tanto los mínimos como los contractuales, disminuyeron a lo largo de toda la década, mientras que los manufactureros siguieron más de cerca el comportamiento del ciclo económico (cuadro 9).

Como consecuencia de la evolución tanto del empleo como de las remuneraciones reales, el ingreso monetario *per cápita* de los mexicanos se comportó de manera paralela al ciclo económico, sin recuperar en el 2000 los niveles que se habían alcanzado en 1992, en tanto que el coeficiente de Gini del ingreso monetario de los hogares no registró cambios de significación a lo largo de la década (cuadro 9).

Los sectores rural y urbano, por último, mostraron tendencias diferentes, en el sentido de que el PIB agropecuario mostró una orientación

⁸ Datos del fenómeno calculados por la OIT se ofrecen en el cuadro 1. Otra información deja ver que ese fenómeno se acrecentó a lo largo de toda la década de los noventa (véase: Cortés, 2002).

muy poco dinámica y de carácter anticíclico⁹ y los demás sectores de la economía una pro cíclica, especialmente las manufacturas, la construcción y los sectores comercial y de servicios. Además, se registraron tendencias diferenciales en los ingresos rurales y urbanos, en lo que la pérdida de poder adquisitivo, aunque fue generalizada a lo largo de la década, en balance fue de mayor proporción en los sectores primarios que en el resto de la economía, como lo pone de manifiesto el hecho de que los términos de intercambio entre el sector agrícola con el resto de la economía perdieron 27 por ciento A lo largo de la década (cuadro 9). Todas estas tendencias afectan a la pobreza, así como a sus diferencias rurales y urbanas, las cuales se examinan a continuación.

⁹ Como resultado de tan desfavorable desempeño, el PIB agropecuario disminuyó su importancia en el PIB nacional de 7.8 por ciento en 1991 a 6.1 por ciento en 1996 y a sólo 4.4 por ciento en el 2000.

Cuadro 9

 México: Indicadores seleccionados de la Evolución de la Economía Mexicana en la Década de los Noventa

Concepto	1991-1994	1994-1996	1996-2000
Producto Interno Bruto ¹	3.3	-0.7	5.6
PIB per cápita ¹	1.4	-2.4	3.2
(Exportación + importación)/PIB ²	26.5	40.8	52.6
Tasa de desempleo abierto ²	3.2	5.9	2.9
Tasa de condiciones críticas de ocupación ³	13.7	16.9	11
Sector informal urbano ²	36.0	8.0	40.7
Ingreso monetario per cápita de los hogares ¹	2.5	-14.1	5.6
Salarios reales			
Mínimo	-2.6	-10	3.5
Contractual	-1.5	-11.7	0.8
Manufactureros	4.1	-6.7	2.3
Coefficientes de GINI del ingreso monetario de los hogares	0.532	0.521	0.523
PIB agropecuario ¹	1.6	2.8	1.8
(PIB agropecuarios/PIB nacional) ²	7.8	6.1	4.4
Precios relativos sector agropecuario	-6.9	-5.5	-17

¹ Tasa media de crecimiento (%)

² Porcentaje

³ (Desempleados abiertos más desempleados que trabajan menos de 35 horas a la semana por razones de mercado que reciben menos de un salario mínimo)/PEA Urbana (%)

Fuente: Datos del PIB y desempleo abierto INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Encuesta Nacional De Empleo Urbano, Sector Informal: Cálculos de OIT Precios Relativos: BANXICO, Ingreso Monetario de Hogares y Coeficiente de GINI: Cortes F. (2002)

4.5.- Incidencia de la Pobreza

Se han realizado cálculos utilizando la información en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, en 1992, donde 22.5 por ciento de la población (que habita 17.4% de los hogares) tenía un ingreso insuficiente como para acceder a los requerimientos nutricionales mínimos establecidos en la primera línea de pobreza; 28 por ciento de la población (equivalente a 21.8% de hogares) tenía un ingreso insuficiente como para adquirir la segunda línea de pobreza, mientras que 52.6 por ciento de los individuos (equivalentes a 44.1% de los hogares) tenía un ingreso inferior al valor de la tercera línea de pobreza.

Dadas las fluctuaciones observadas en el PIB *per cápita* durante los noventa, esperaríamos una disminución en la pobreza durante el periodo 1992-1994, un incremento sustancial durante 1994-1996, y una reducción en lo que resta de la década hacia el año 2000. El cuadro 10 presenta nuestros resultados para cada año. No es claro si la distribución del ingreso actuó a favor o en contra de los pobres, por lo que más adelante se evalúa la magnitud de su efecto.

De acuerdo con los resultados, la evolución de la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, independientemente del criterio utilizado para definir a la población como pobre. Por ejemplo, si tomamos la primera línea de pobreza, que incluye solamente los satisfactores alimentarios, obtenemos que la pobreza se reduce ligeramente de 22.5 por ciento de la población (17.4% de hogares) a 21.1 por ciento (16.1% de hogares) entre 1992 y 1994. La pobreza se incrementó marcadamente entre 1994 y 1996 ya que, durante estos dos años, la proporción de población por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 21.1 a 37.1 por ciento, equivalente a un aumento de 16.1 a 28.8 por ciento de hogares.

Entre 1996 y 1998 se redujo la pobreza nuevamente (de 37.1 a 33.9 % de la población, equivalente a una caída de 28.8 a 26.8 % de hogares), y fue hasta los años 1998-2000 cuando se registró una caída sustancial

nuevamente, que casi compensó el aumento registrado durante los años intermedios de la década. Durante los últimos dos años, la proporción de hogares disminuyó de 26.8 a 18.6 por ciento, mientras que la proporción de personas en condición de pobreza se redujo de 33.9 a 24.2 por ciento. Sin embargo, vista en su conjunto, la década experimentó un estancamiento e incluso un ligero deterioro en términos de pobreza bajo esta definición. De hecho, debido al crecimiento demográfico, el número absoluto de personas por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 19,052,128 a 23,798,782 entre 1992 y el año 2000, un aumento de 4.7 millones de personas.

La evolución utilizando la línea de pobreza intermedia es prácticamente igual a la que obtenemos con la línea que incluye satisfactores alimentarios únicamente. La proporción tanto de hogares como de personas en pobreza bajo este criterio, aumentó en más de 15 puntos porcentuales entre 1992 y 1996, pero luego decreció en 11 y 13 puntos, respectivamente, durante la segunda mitad de la década. Para la década en su conjunto, se registró un incremento de 4 puntos porcentuales para el caso de los individuos y de 3.5 puntos para los hogares.

Se nota la misma tendencia cuando utilizamos la tercera línea de pobreza. La proporción de individuos y hogares pobres aumentó en más de 15 puntos entre 1992 y 1996 y disminuyó en más de 10 puntos entre 1996 y el 2000. Es interesante notar que aunque las tendencias son las mismas para cualquiera de los tres criterios de pobreza, se observan algunas diferencias en cuanto a la intensidad en el aumento durante el primer subperiodo y la intensidad de la reducción durante la segunda fase de la década. Por ejemplo, durante el periodo 1992-1996, el porcentaje tanto de hogares como individuos pobres aumentó en alrededor de 65 por ciento en el caso de la primera línea de pobreza, mientras que lo hizo en menos de 30 por ciento para la línea más elevada. Por lo tanto, puede afirmarse que el impacto negativo de la crisis fue proporcionalmente mayor en la parte inferior de la distribución del ingreso. Sin embargo, para el periodo 1996-2000 se

revirtió esta tendencia. Mientras que la proporción de hogares e individuos pobres se redujo en alrededor de 34 por ciento para la línea de pobreza más baja, disminuyó en alrededor de 23 por ciento para la tercera línea respectivamente. Es decir, durante el periodo de recuperación, proporcionalmente se beneficiaron más aquellos que se encontraban en la parte inferior de la distribución del ingreso. No obstante, hay que recordar que las ganancias durante el segundo subperiodo fueron ligeramente inferiores a las pérdidas del primero. Para la totalidad de la década, la pobreza aumentó proporcionalmente más en la parte inferior de la distribución (alrededor de 6%) que para la línea de pobreza con mayor valor, en donde se registra un aumento de alrededor de 4 por ciento.

Otro aspecto a resaltar es que se registraron diferencias sustanciales en términos de reducciones de la pobreza entre los periodos 1996-1998 y 1998-2000. La mayor parte de la reducción se observó entre 1998 y el año 2000 y de hecho, durante 1996-1998 la caída fue más bien incipiente: la pobreza se redujo 7 por ciento en promedio para las tres líneas de pobreza durante los primeros dos años, y en alrededor de 20 por ciento en promedio durante los últimos dos.

Estos resultados son especialmente sorprendidos a la luz del crecimiento económico observado durante 1996-1998 y 1998-2000. Para la primera línea de pobreza esto significó una reducción de alrededor de 0.8 puntos porcentuales por cada 1 por ciento de crecimiento del ingreso promedio, mientras que para la tercera, la sensibilidad es de casi 0.9. En suma, la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico fue bastante reducida durante los años posteriores a la crisis de 1995.

El periodo 1998-2000 presenta un panorama totalmente distinto. El PIB *per cápita* creció en casi 7 por ciento en términos reales durante el periodo y para la primera línea de pobreza, por cada 1 por ciento de crecimiento, la pobreza disminuyó en casi 4. Es decir, se observó una elasticidad de 4 a 1. Para la tercera línea, por cada 1 por ciento de

crecimiento del PIB *per cápita*, la pobreza disminuyó en alrededor de 2 por ciento, es decir, más del doble de la sensibilidad observada entre 1996 y el 1998.

Una interpretación de estos resultados es que la recuperación económica tiene un rezago importante en cuanto a reflejarse en disminuciones en la pobreza en nuestro país. Esto sugiere que es precisamente en los períodos inmediatamente posteriores a una crisis en los que se requiere de intervenciones gubernamentales para reducir el impacto en los niveles de vida de la población de menores recursos. Si el crecimiento económico se mantiene, eventualmente la pobreza empieza a ceder, y estas intervenciones serán menos necesarias.

Cuadro 10

México: Proporción de la Población Pobre 1992-2000

Definición de pobreza	1992	1994	1996	1998	2000
Línea 1, hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
Línea 2, hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3
Línea 3, hogares	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9
Línea 1, personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Línea 2, personas	28	29.4	45.3	40.7	31.9
Línea 3, persona	52.6	55.6	69.6	61.9	53.7

Nota 1: los cálculos se realizaron con base en los criterios recomendados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Nota 2: los datos de montos se presentan en cifras cerradas a pesar de que los cálculos se realizaron con mayor precisión.

Fuente: cálculos propios con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 1998, 2000) INEGI.

4.6.- Efectos del Crecimiento y la Distribución Sobre la Pobreza

¿Corresponden estas fluctuaciones en la pobreza solamente a cambios en el ciclo económico, o son también producto de variaciones en la distribución del ingreso? Datt y Ravallion (1992) sugieren una metodología que puede utilizarse para abordar esta pregunta. La metodología consiste en realizar las siguientes simulaciones:

a) ¿Cuál sería el nivel de pobreza en un año subsecuente si el nivel de ingreso cambiara de la manera en que lo hizo en la realidad, pero si la distribución del ingreso se hubiera mantenido constante entre este punto en el tiempo y el anterior utilizado como referencia?

b) ¿Cuál sería el nivel de pobreza en un año determinado si durante el periodo bajo análisis no se hubiera modificado el ingreso de la población, pero la distribución del ingreso sí hubiera registrado los cambios observados en la realidad?

Para realizar la primera simulación se estima la pobreza utilizando la curva de Lorenz del primer año bajo consideración, pero utilizando el ingreso promedio del segundo año de referencia. La segunda simulación utiliza la curva de Lorenz del segundo periodo y el ingreso promedio del primer punto. El cambio total en la pobreza resulta de agregar los dos efectos, y por la naturaleza de la descomposición, queda como residuo un término adicional.¹⁰

Para fines de esta investigación, se realiza la descomposición para el periodo 1992-1996 y para 1996-2000. El cuadro 11 presenta los resultados. La conclusión más importante de los cálculos es que durante la década de los noventa, los cambios en la pobreza respondieron sustancialmente al crecimiento económico, ya que prácticamente la totalidad de los cambios observados pueden atribuirse a las fluctuaciones en el ingreso promedio de la población. En conclusión, los cambios en la pobreza durante los noventa

¹⁰ Véase Datt y Ravallion (1992) para una discusión más detallada.

parecen estar asociados al ciclo económico y no a cambios en la distribución del ingreso. Este resultado difiere sustancialmente del caso de la década de los ochenta. En Székely (1998) se presenta una descomposición de los cambios entre 1984 y 1992, y se muestra que una buena parte del aumento en la pobreza durante ese periodo se debió precisamente a los deterioros en la distribución del ingreso, mientras que el ingreso promedio jugó un papel menos relevante.

Cuadro 11

México: descomposición de los cambios en la pobreza de los hogares (puntos)

Definición de pobreza	Efecto crecimiento	Efecto distribución	Residual	Total
Descomposición 1992-1996				
Línea 1	11.3	0	0	11.3
Línea 2	13.2	0.8	0.6	14.7
Línea 3	16.7	-0.4	-0.1	16.2
Descomposición 1996-2000				
Línea 1	-9.2	-1.3	0.4	-10.1
Línea 2	-10.7	0.7	0.2	-11.2
Línea 3	-13.7	1.4	-0.3	-12.6

Fuente: cálculos por Cortés F (2002) con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 1998, 2000) INEGI.

4.7.- Pobreza Rural y Pobreza Urbana

Es bien sabido que la pobreza en zonas rurales es superior a la registrada en zonas urbanas. Como se observa en el cuadro 12, nuestros cálculos a este respecto muestran que dichas diferencias son marcadas, pero que han cambiado en el tiempo. Mientras que en 1992 el porcentaje de pobres rurales, utilizando la primera línea, era de alrededor de 2.7 veces el observado en los contextos urbanos, hacia el final de la década, en el año 2000, la relación aumentó a 3.4 veces.

Para la línea de pobreza intermedia, la relación entre el porcentaje de pobres en zonas rurales y urbanas es de alrededor de 2.4 a 1, y se observan menores fluctuaciones durante la década. Para la tercera línea la relación es de 1.5 a 1. En resumen, las diferencias en términos de pobreza entre zonas urbanas y rurales se acentúan a medida que el análisis se enfoca en la parte inferior de la distribución del ingreso.¹¹

Con respecto a tendencias durante la década, en áreas urbanas y rurales se observa un patrón similar al nacional de aumento sustancial en la proporción de pobres entre 1992 y 1996, y una reducción entre 1996 y el 2000. Sin embargo, la intensidad de los aumentos y disminuciones presenta diferencias importantes. De hecho, en áreas urbanas, para la primera línea de pobreza se observa una leve reducción en la proporción de pobres entre 1992 y el 2000, ya que la reducción durante el segundo subperiodo es mayor que el incremento inicial. Esto significa que la pobreza con respecto a este umbral aumentó durante la década debido al incremento en la proporción de pobres en zonas rurales exclusivamente. En el caso de la segunda y tercera líneas de pobreza, la proporción de pobres urbanos también aumentó durante los noventa, pero lo hizo en mucho mayor medida en zonas rurales. Por lo tanto, incluso en este caso, el aumento en la pobreza se debe preponderantemente a los incrementos registrados en zonas rurales.

En términos de la descomposición de cambios en la pobreza en sus efectos ingreso y distribución para áreas urbanas y rurales, respectivamente, la única diferencia sustantiva — con respecto al análisis a nivel nacional — es que el efecto distribución genera una reducción significativa en la pobreza en zonas rurales en el subperiodo 1992-1996 y genera un aumento considerable durante 1996-2000 (13). Ambos efectos son de signo contrario

¹¹ Se define como rural las localidades con menos de 15 000 habitantes. En el año 2000, de cada 100 hogares clasificados como pobres con la primera línea, 66.5 por ciento se ubican en estas localidades. Cuando se trata de las otras dos líneas de pobreza, en el contexto rural se encuentran 59.3 y 48.1 por ciento de los hogares pobres bajo cada definición, respectivamente.

al efecto crecimiento, por lo que contribuyen a reducir el aumento en la pobreza en el primer caso, pero aminoran el impacto del crecimiento económico en el segundo. Intensidad de la pobreza

4.8.- Intensidad de la Pobreza

Hasta aquí se han presentado estimaciones sobre la incidencia de la pobreza. Sin embargo, esta medida sólo nos permite conocer la proporción de los hogares (o de la población) que se encuentra en dicha situación, sin aportar información adicional. Una pregunta es qué tan pobres son los hogares clasificados por debajo de las líneas de pobreza presentadas. Obviamente, se considerará más severa la condición de pobreza de un hogar cuyo ingreso está 100 pesos por debajo de la línea de pobreza que la de un hogar un peso por debajo de esa línea.

Cuadro 12

México: proporción de la población pobre, zonas urbanas y rurales 1992-2000

Definición de pobreza	1992	1994	1996	1998	2000
Zonas urbanas					
Línea 1, hogares	10.2	7.2	20.1	16.4	9.8
Línea 2, hogares	14	12.8	27.7	22.8	16.4
Línea 3, hogares	35.6	35.6	53.2	47.7	37.4
Línea 1, individuos	13.5	9.7	26.5	21.3	12.6
Línea 2, individuos	18.4	17.1	35	29	20.2
Línea 3, individuos	44	43.6	61.9	55.8	43.8
Zonas rurales					
Línea 1, hogares	29.5	30	43.3	43.8	34.1
Línea 2, hogares	34.8	38.1	51.3	49.3	41.4
Línea 3, hogares	56.7	64.2	73.4	68.6	60.7
Línea 1, individuos	35.6	36.8	52.4	52.1	42.4
Línea 2, individuos	41.8	46.2	60.2	57.6	50
Línea 3, individuos	65	72	80.8	74.9	69.3

Fuente: cálculos por Cortés F (2002) con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 1998, 2000) INEGI.

Cuadro 13

México: descomposición de los cambios en la pobreza de los hogares, zonas urbanas y rurales, 1992-2000

Definición de pobreza	Efecto crecimiento	Efecto distribución	Residual	Total
Zonas urbanas				
Descomposición 1992-1996				
Línea 1	9.4	0.2	0.2	9.9
Línea 2	12.5	0.7	0.6	13.7
Línea 3	17.5	-0.5	-0.2	16.8
Descomposición 1996-2000				
Línea 1	-9.9	-0.8	0.4	-10.3
Línea 2	-11.5	0.1	0	-11.5
Línea 3	-15.1	2	-0.05	-15.2
Zonas rurales				
Descomposición 1992-1996				
Línea 1	18.1	-2.7	-1.6	13.8
Línea 2	19.1	-1.7	-0.6	16.5
Línea 3	19.2	-3.1	-0.9	15.2
Descomposición 1996-2000				
Línea 1	-10.9	2.3	-0.6	-9.2
Línea 2	-11.3	1.7	-0.4	-10
Línea 3	-12.1	2.2	-0.3	-10.1

Fuente: cálculos por Cortés F (2002) con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 1998, 2000) INEGI.

Este tipo de análisis es útil para una mejor comprensión de un fenómeno tan complejo. Puede suceder que la situación de una familia cuyos ingresos están muy por debajo de la línea de pobreza mejora en un periodo determinado, pero no lo suficiente para dejar de ser pobre. Si sólo se utiliza la medida de incidencia de la pobreza, no se estará identificando ningún cambio, aunque la evidencia indique que su condición ha mejorado y la pobreza ha disminuido.

Para responder a estas cuestiones, se pueden introducir los índices FGT (por sus creadores Foster, Greer y Thorbecke), que ofrecen mayor

información para analizar la situación de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.¹²

Estos índices comprenden tres medidas sintéticas de pobreza: la *incidencia* (el dato que hasta ahora hemos reportado) y que corresponde a la proporción de hogares pobres en la población; la *profundidad* o *intensidad*, que señala la brecha promedio que existe entre los ingresos de los hogares en condición de pobreza y la línea de pobreza, y la *severidad* de la pobreza, que representa la brecha de pobreza proporcional entre los pobres.

Cada uno de los componentes de este índice responde a las siguientes preguntas, respectivamente: ¿cuántos pobres hay?, ¿Cuán pobres son los pobres? Y ¿qué tan severamente pobres son los pobres? El cuadro 14 presenta los resultados para la estimación de la brecha de pobreza y para el índice de pobreza FGT. Los resultados indican que la crisis de 1996 tuvo un mayor efecto negativo entre la población con mayor grado de pobreza. Esto se observa al comparar el aumento porcentual en el índice FGT de alrededor de 90 por ciento, el obtenido para la brecha de pobreza —alrededor de 80 por ciento— y el observado en términos de la población pobre, ya presentados en el cuadro 10

Para el periodo 1996-2000 se observa la situación contraria: la reducción en la pobreza es mayor en términos porcentuales a menor ingreso.

La familia de medidas de pobreza FGT se resume en la siguiente fórmula:

$$FGT = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{q} \left(\frac{L - Y_i}{L} \right)^\alpha$$

donde n es el número de hogares, Y_i es el ingreso *per cápita* del i -ésimo hogar, L es la línea de pobreza, q es el número de individuos pobres, y α es el peso asignado a la severidad de la pobreza en el hogar (o la distancia a la línea de pobreza). Así, cuando α es igual a 0, la medida FGT es equivalente al porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Un hogar con ingreso 50 por ciento por debajo de la línea de pobreza tiene el mismo valor que un hogar sin ingresos. La pregunta que se responde aquí es cuántos hogares pobres hay, sin distinguir entre las condiciones entre ellos. Sin embargo, cuando α es igual a 1, la medida FGT representa una medida de la profundidad promedio de la pobreza. Un hogar con ingreso 50 por ciento por debajo de la línea de pobreza tiene un valor de 50 por ciento del correspondiente a un hogar sin ingresos, porque está más cerca de la línea de pobreza (o sea, es menos pobre). Cuanto mayor es el resultado de este índice, en promedio los ingresos de los hogares pobres están más alejados a la línea de pobreza. Si α es igual a 2, un hogar con ingreso 50 por ciento por debajo de la línea de pobreza tiene un valor de 25 por ciento del correspondiente a un hogar sin ingresos. La medida FGT se transforma en un índice de severidad de la pobreza, de forma que es mayor conforme los hogares son mucho más pobres en conjunto.

Sin embargo, para la década como un todo, la brecha de pobreza y el índice FGT aumentan, y lo hacen de mayor manera que la proporción de pobres. Esto significa que además de que en el transcurso de la década pasada se incrementó el número de personas pobres, en promedio, estos eran más pobres que al inicio de la década. El mismo resultado se obtiene en el análisis de áreas rurales y urbanas, respectivamente.

4.9.- Características de los Hogares en Condiciones de Pobreza

En esta parte se presenta el perfil de los pobres como su evolución a lo largo de los noventa. El conjunto de variables que se emplean para caracterizar los hogares se divide en tres grupos. En el primero se agrupan los indicadores que permiten describir a los hogares, sus miembros y en especial al jefe del hogar. Se presenta evidencia sobre el problema que enfrentan los miembros de los hogares para generar los recursos necesarios para la vida cotidiana (índices de dependencia económica y demográfica), así como el tamaño y la relación entre éste y la disponibilidad de espacio en la vivienda para dormir (índice de hacinamiento).

Otro conjunto de variables, dentro de este mismo grupo, describe la situación en que se encuentran diferentes miembros del hogar: el número de niños menores de 12 años, la proporción de miembros entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela, proporción entre 13 y 15 años que trabaja y proporción de personas de 15 años o más con primaria incompleta, así como el porcentaje de analfabetas. También se incluyó una serie de variables que perfilan las características de los jefes de hogar: sexo, analfabetismo, escolaridad y edad. Para cerrar este primer bloque se muestra su distribución por tipos de hogar (unipersonal, nuclear, extenso, compuesto y de otro tipo).

En el segundo grupo se incluyen las variables que ayudan a identificar los rasgos propios de las viviendas y su equipamiento. Para trazar una imagen de las viviendas se emplean cuatro variables básicas: porcentaje de

viviendas con piso de tierra, sin energía eléctrica, sin agua entubada y sin baño. El equipamiento de la vivienda se registra a través de algunos activos como: estufa de gas, refrigerador, licuadora, lavadora, radio, aparato de televisión, videocasetera, vehículo (automóvil y camioneta) y teléfono.

Las variables que caracterizan a los hogares pobres asumen valores distintos según cuál de los tres conceptos de pobreza se emplee y también lo hacen a lo largo del tiempo; dada una definición de pobreza, es posible identificar algunas tendencias generales en los años noventa.

La información desplegada en los tres últimos cuadros se puede describir desde varias ópticas; sin embargo, se mostrarán únicamente los resultados más importantes y generales que surgen de la comparación entre los hogares pobres y no pobres para luego pasar a señalar las principales tendencias que muestran los datos.

Cuadro 14

México: intensidad y desigualdad de los hogares según condición de pobreza
(alimentaria, con necesidades básicas, con necesidades esenciales)

Concepto		1992			1994			1996			1998			2000		
		Urbano	Rural	Total												
Pobreza	a = 1	2.79	10.39	5.65	1.94	10.49	5.28	6.14	16.92	10.17	4.85	18.84	10.18	2.6	12.51	6.2
Alimentaria	a = 2	1.2	5.01	2.63	0.79	5.05	2.45	2.7	8.92	5.02	2.19	10.44	5.33	1.14	6.32	3.02
Pobreza con	a = 1	4.21	12.85	7.45	3.42	13.62	7.4	9.17	21.09	13.63	7.15	22.38	12.94	4.5	16.46	8.84
Necesidades básicas *	a = 2	1.85	6.42	3.56	1.4	6.8	3.51	4.25	11.48	6.95	3.29	12.87	6.94	1.94	8.68	4.39
Pobreza con	a = 1	12.94	24.8	17.4	12.31	29.48	19	22.55	36.44	27.74	18.9	35.9	25.37	13.26	28.8	18.91
Necesidades esenciales **	a = 2	6.31	14.04	9.21	5.89	16.92	10.19	12.33	22.3	16.05	9.93	22.86	14.85	6.41	17.07	10.28

* Incluye los gastos en alimentos, salud y educación

** Incluye los gastos en alimentación, vestido y calzado, salud, educación, transporte público, vivienda y estimación del alquiler de la vivienda.

Fuente: Cálculos por Cortes F (2002) con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Sin importar con cuál de los tres conceptos se mida la pobreza, las cifras promedio muestran que los tamaños de los hogares pobres, el número de personas por perceptor de ingresos o el número de miembros inactivos que depende de un activo, así como el número de personas por cuarto para dormir, son sustancialmente mayores que en los hogares no pobres, aunque las diferencias tienden a reducirse conforme se eleva el umbral de pobreza utilizado. Nótese, además, que en los cinco años y para las tres líneas de pobreza, los hogares que además del núcleo familiar incluyen otros parientes (hogares extensos) tienen una presencia más acentuada entre los pobres, mientras que los unipersonales son claramente minoritarios. Lo anterior se combina con el hecho de que a lo largo de todo el periodo los hogares nucleares concentraron alrededor de 70 por ciento del total.

Pero los hogares pobres no sólo son de mayor tamaño que los no pobres sino que, además, a lo largo de toda la década y sea cual sea la línea de pobreza tienden a mostrar una mayor presencia de niños menores de 12 años (prácticamente el doble) o sea, son hogares más grandes que dependen de un número menor de personas para generar los medios para el sustento cotidiano y además tienen una mayor presencia de menores. Al comparar los hogares pobres con los no pobres se observa que la proporción de niños que asisten a la escuela es menor y que una mayor proporción de los adolescentes (entre 13 y 15 años de edad) trabaja. La proporción de hogares encabezados por mujeres es mayor en los hogares no pobres que entre los pobres. Este resultado pareciera contradecir el hecho de que las mujeres ganan menos a igual trabajo y calificación que los hombres. Sin embargo, el vínculo entre los ingresos según género y el total de recursos con que cuenta un hogar no es directo. Por ejemplo, una mujer puede encabezar el hogar, pero los perceptores del hogar pueden ser hombres y aportar mayores ingresos; asimismo, las mujeres pueden ganar menos, pero esos hogares usan más intensivamente sus recursos humanos que los encabezados por hombres, de modo que el ingreso total del hogar tiende a

ser mayor; una tercera explicación puede ser que los ingresos generados por las mujeres, a diferencia del que aportan los hombres, pasan íntegramente a formar el ingreso del hogar. Otro argumento es que las mujeres jefas de hogar con menores ingresos tienden a integrarse a otros hogares debido precisamente a su vulnerabilidad. Las estadísticas no permiten detectar estos casos, ya que se consideran como parte de otra unidad familiar.

Los jefes de hogares pobres exhiben menores niveles de escolaridad que los no pobres. Los niveles de escolaridad de los primeros tienden a concentrarse en los escaños más bajos de la jerarquía educativa (en las categorías sin instrucción y primaria incompleta se encuentra más de 50%), mientras que los segundos tienen 9 o más años de escolaridad formal. Es notable la diferencia entre los porcentajes de los que tienen más de secundaria.

En cuanto a la incidencia de la pobreza según la edad de los jefes de los hogares, el panorama es claro: la pobreza tiende a estar más generalizada entre los hogares con jefes jóvenes (entre 21 y 40 años) y menos entre los de 41 a 60 años de edad.

Las viviendas con piso de tierra, que no cuentan con energía eléctrica, que no tienen agua entubada y que no disponen de baño se presentan en mayor proporción en los hogares pobres que entre los no pobres. Sin embargo, las brechas son menores conforme se eleva la línea de pobreza empleada.

Por otra parte, la proporción de viviendas no pobres que poseen diversos bienes de consumo durable es claramente más elevada que en los hogares pobres. Destaca el hecho que en ambos grupos los bienes más frecuentes son estufa de gas, televisión, licuadora y refrigerador, y los menos habituales, videocasetera, automóvil o camioneta y teléfono. Asimismo, en el grupo más pobre (línea 1) la proporción que posee estos activos es de prácticamente la mitad en comparación con los hogares clasificados en pobreza con la tercera línea.

Los ingresos y gastos mensuales totales son sustancialmente más elevados en los hogares no pobres que en los pobres. Las discrepancias son profundas sin importar con cuál de las tres líneas se mida la pobreza, pero son menos marcadas para ambas variables cuando se comparan las mediciones de las líneas 1 y 2, mientras que cuando se emplea la línea 3 las diferencias relativas entre los correspondientes ingresos y gastos (total y *per cápita*) se incrementan sustantivamente. En una “escalera de la pobreza” formada por tres peldaños, la distancia entre el primero y segundo escalón es bastante menor que entre el segundo y tercero. Esta situación es reflejo de la intensidad de las carencias y, en conjunto con la medición de la incidencia, permite formarse una noción más precisa de las características de la pobreza.

Las ENIGH levantadas en 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000 permiten apreciar algunas tendencias en las características de los hogares que vale la pena destacar.

A lo largo de los noventa han disminuido sistemáticamente el tamaño medio de los hogares, los índices de dependencia económica y demográfica, así como el de hacinamiento, tanto para los hogares no pobres como pobres, aun cuando se advierte que la reducción tendió a frenarse en el último bienio analizado.

La proporción de niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela disminuyó entre 1992 y 1996, pero a partir de ese año no se observan reducciones en los hogares clasificados como pobres con alguna de las tres mediciones, con fluctuaciones menores entre ellos.

El porcentaje de no pobres que tienen 15 años o más que no completaron la educación primaria se mantuvo durante los últimos 10 años, sea cual sea la línea que se use para medir pobreza. Sin embargo, dicho porcentaje disminuye sistemáticamente en los hogares más pobres (línea 1) hasta 1996 y desde ese año en adelante vuelve a crecer. Esta tendencia podría causar extrañeza ya que se sabe que la escolaridad ha aumentado

sistemáticamente en el país, pero debe recordarse que 1996 es el año que registró mayor incidencia de la pobreza y puede plantearse que se agregaron al contingente de los más pobres personas con niveles de instrucción superiores a la primaria incompleta, lo que lleva a reducir la participación relativa de los niveles educacionales inferiores.

Es interesante notar que en el país hay cada vez menos (en proporción) viviendas sin energía eléctrica y que no cuentan con agua potable. Sin embargo, no acontece lo mismo con el porcentaje de viviendas con piso de tierra, pues si bien se abate en los hogares no pobres hasta 1998, tiende a no variar entre ese año y el 2000. El comportamiento es similar en los hogares pobres pero sólo hasta 1996 y 1998 (para las tres mediciones de pobreza); entre ese último año y el 2000 ya no se registró descenso en dicho porcentaje. Las tendencias del equipamiento de la vivienda muestran tres patrones claramente diferenciados, tanto en los hogares pobres como no pobres, sea cual sea la línea que se utilice para distinguirlos:

- 1) La estufa de gas que no sólo es el bien con mayor cobertura sino el único cuya presencia ha experimentado variaciones menores a lo largo de la década.
- 2) Los activos que alivian el trabajo doméstico (refrigerador, lavadora de ropa y licuadora) junto con la televisión y el teléfono exhiben un incremento sistemático entre 1992 y el 2000.
- 3) Y hasta 1998 el porcentaje de hogares pobres con automóviles, camionetas y videocaseteras aumentó, pero estos caen entre éste año y el 2000. Esto puede ser reflejo de que en los años previos, hogares que habían alcanzado cierto nivel de acumulación de activos pasaron a formar parte del grupo de hogares pobres.

La evolución del ingreso y del gasto mensual por persona muestran los mismos patrones para las tres líneas. En efecto, el ingreso *per cápita* de los hogares no pobres sigue de cerca los avatares de la economía en el periodo; muestra un aumento significativo hasta 1994, una disminución drástica como consecuencia de la crisis de 1994-1995 y una recuperación posterior, terminando en el 2000 con un ingreso *per cápita* del mismo orden de magnitud, en términos reales, que en 1992. Sin embargo, el ingreso de los hogares pobres es relativamente constante, exhibe fluctuaciones pequeñas, que son independientes de la actuación de la economía. El gasto *per cápita* exhibe un comportamiento similar al del ingreso por persona, en ambos grupos, aunque las fluctuaciones son significativamente más reducidas.

Cuadro 15

Características de los hogares en condiciones de pobreza: nivel 1

	Línea 1									
	1992		1994		1996		1998		2000	
	No Pobres	Pobres								
Características del hogar										
Personas en el hogar ¹	4.4	6.1	4.3	6	4	5.8	3.9	5.4	3.9	5.4
Índice de dependencia económica ¹	2.1	3.4	2	3.2	1.7	2.8	1.6	2.6	1.7	2.7
Índice de dependencia demográfica ¹	0.8	1.5	0.7	1.4	0.6	1.2	0.6	1.1	0.7	1.3
Índice de hacinamiento ¹	2	4	1.8	3.9	1.6	3.5	1.5	3.3	1.5	3.3
Seguridad social ¹	0.5	0.9	1	1	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.9
Niños menores de 12 años ¹	1.2	2.6	1.1	2.5	0.9	2.2	0.9	2	0.9	2
Proporción de niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela¹										
	0.07	0.19	0.05	0.16	0.03	0.11	0.03	0.12	0.03	0.1
Proporción de niños entre 13 y 15 años que trabajan¹										
	0.03	0.08	0.03	0.09	0.03	0.1	0.03	0.1	0.03	0.08
Personas de 15 años y más con primaria incompleta²										
	31.4	63.5	30.4	63.8	25.1	50.1	24.2	51.7	23	55.9
Personas de 15 años y más analfabetas²										
	7.9	26.7	8.5	26.6	6.7	19.4	6.4	21.7	6.4	23.9
Jefes mujer ²	14.8	10.2	15.5	11.1	17.7	12.4	18.6	14.9	19.3	14.3
Jefes analfabetas ²	8.9	27.7	10.3	29.9	8.6	22	8	25.6	8	27.8
Escolaridad del jefe²										
Sin instrucción	15	33.6	16.1	37.2	12.7	24.8	11.4	28	10.8	31.8
Con primaria incompleta	26	38.4	23.2	39.6	20.6	37.5	21.3	36.8	19.9	34.7
Con primaria completa	20.4	19.9	20.7	15.3	19.5	22.2	20.4	18.4	21	18.4
Con secundaria incompleta	4.3	2	4.7	2.4	4	3.1	4.3	4.3	3.4	3.3
Más de secundaria	34.3	6	35.3	5.6	43.1	12.4	42.6	12.4	44.9	11.8
Edad del jefe										
Menor de 20 años	1.4	0.8	1.4	1.2	1.1	1.3	1	1	1.1	0.8
Entre 21 y 40 años	46.9	51.3	44.7	47.9	44.1	48.8	40.6	48.1	39.5	44.6
Entre 41 y 60 años	35.5	33.8	36.5	32.3	37.3	35.4	39.9	33.7	40.5	34.4
Más de 60 años	16.2	14.1	17.3	18.6	17.5	14.5	18.5	17.2	18.9	20.2
Tipo de hogar										
Unipersonal	5.6	2	6.8	2.9	7.5	2	8.9	3.6	8.3	3.4
Nuclear	71.3	70.5	70	69.7	69.8	70	71.5	71.4	70.8	70.3
Extenso	22.2	26.9	22.2	27	21.6	27.6	18.8	24.8	20.2	26
Compuesto	0.6	0.6	0.9	0.4	0.6	0.5	0.3	0.1	0.4	0.2
Otro Tipo	0.3	0.3	0.1	0	0.5	-.01	0.5	0.1	0.3	0.1
Características de la vivienda										
Viviendas con piso de tierra ²	10.2	47.9	8.3	42.8	5.8	30.1	4.3	31	4.4	33.7
Viviendas sin energía eléctrica ²	4.1	20.9	2.6	16.2	1.6	10.2	1.4	10.6	0.7	7.7
Viviendas que no cuenta con agua entubada ²	15.1	48.1	14	45.9	8.3	29.3	6.9	29.4	5.2	26.1
Con agua en el terreno ²	20.8	26.6	22.5	32.5	21	46.9	20	45.9	23.3	57.9
Con agua en la vivienda ²	64.1	25.3	63.5	21.6	70.7	23.8	73.1	24.6	71.5	16
Viviendas sin baño ²	12.6	51.1	16.3	42.8	5.6	26.4	5.5	28.7	4.4	23.9
Equipamiento de la vivienda										
Estufa de gas ²	91.7	58.2	92.4	58	94.6	70.4	94	62.6	94.6	59.4
Refrigerador ²	67.7	18.6	71.2	21.9	78	34.6	81.3	35.2	83.2	32.5
Licudadora ²	80.9	40.4	82.4	43.3	85.8	57.7	86.2	51.5	88	50.1
Lavadora ²	45.2	10.7	50	10.7	54.6	18.6	58.4	18.9	60.9	18.1
Radio ²	34.8	26.9	38.8	25.7	37.2	26.4	36.2	27.3	33	24.5
Televisión ²	88.6	54.8	90	58.7	92.4	71.5	93	67.9	94.5	68
Videocasetera ²	34.7	5.4	39.1	8	40.9	9.5	41.3	8.2	41.4	6.1
Automóvil o camioneta ²	30.3	4.6	30.2	5.2	37.8	8.6	39.6	9.6	38.6	7.1
Teléfono ²	28.9	5.4	34.7	3.6	39.1	7.2	41.1	6.4	47.8	8.1
Ingresos										
Ingreso neto mensual del hogar ^{**1}	9533	2172	9602	2030	7610	2128	7819	1849	8437	1838
Gasto neto mensual del hogar ^{**1}	8065	2552	8112	2490	6562	2430	6488	2238	7262	2054
Ingreso mensual per cápita ^{**1}	2570	362	2672	337	2205	363	2393	345	2573	347
Gasto mensual per cápita ^{**1}	2187	447	2258	450	1924	448	957	447	2249	406

Índice de dependencia demográfica: promedio de personas en edad económicamente activa por personas en edad económicamente activa

Índice de dependencia económica: promedio de personas que no trabajan por un trabajador

Índice de hacinamiento: promedio de personas por cuarto

**Cifras en pesos de agosto de 2000.

Fuente: Cortes F (2002) con base en la ENIGH

¹ Promedio

² Porcentaje

Cuadro 16

Características de los hogares en condiciones de pobreza: nivel 2

	Línea 2									
	1992		1994		1996		1998		2000	
	No Pobres	Pobres								
Características del hogar										
Personas en el hogar ¹	4.3	6.1	4.2	6	3.9	5.6	3.8	5.3	3.8	5.2
Índice de dependencia económica ¹	2	3.3	1.9	3.1	1.7	2.7	1.6	2.6	1.6	2.7
Índice de dependencia demográfica ¹	0.7	1.4	0.7	1.3	0.6	1.2	0.6	1.2	0.6	1.2
Índice de hacinamiento ¹	1.9	3.9	1.7	3.7	1.5	3.2	1.4	3.1	1.4	3
Seguridad social ¹	0.5	0.8	1	1	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.9
Niños menores de 12 años ¹	1.1	2.5	1.1	2.3	0.9	2.1	0.8	2	0.8	1.9
Proporción de niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela ¹										
Proporción de niños entre 13 y 15 años que trabajan ¹	0.06	0.18	0.04	0.15	0.03	0.11	0.03	0.11	0.03	0.09
Personas de 15 años y más con primaria incompleta ²	30.5	59.7	28.5	59.7	23.4	47.5	23	48.7	21.7	50.9
Personas de 15 años y más analfabetas ²	7.6	24	7.6	23.7	6	17.9	6	19.7	5.8	20.8
Jefes mujer ²	15.1	10.1	15.7	11.8	18.3	12.6	18.7	15.4	19.4	15.5
Jefes analfabetas ²	8.5	25.2	9.4	27.2	7.7	20.7	7.2	24.1	7.5	24
Escolaridad del jefe ²										
Sin instrucción	14.5	31.6	14.8	35.6	11.7	24.1	10.6	26.7	10.4	27.5
Con primaria incompleta	25.6	37.5	22.3	38.1	19.7	35.4	20.5	35.6	18.7	34.3
Con primaria completa	20.1	21.1	20.6	16.9	19.1	22.3	20.6	18.4	20.6	20.1
Con secundaria incompleta	4.4	2.1	4.6	2.3	3.9	3.6	4.1	4.7	3.4	3.3
Más de secundaria	35.5	7.6	37.4	7.1	45.6	14.5	44.3	14.6	46.9	14.8
Edad del jefe ²										
Menor de 20 años	1.4	0.9	1.4	1.2	1.1	1.3	1	1.1	1.1	0.9
Entre 21 y 40 años	46.5	51.9	44.6	47.4	43.4	48.9	40	47.9	39.1	44.6
Entre 41 y 60 años	35.6	33.9	36.4	34	38	34.7	40.6	33.4	41	34.6
Más de 60 años	16.6	13.3	17.5	17.5	17.5	15.1	18.4	17.7	18.9	19.8
Tipo de hogar										
Unipersonal	5.8	2.1	7.2	2.6	8.1	2.1	9.3	3.7	8.8	3.2
Nuclear	71.3	70.7	70	69.7	69.7	70.1	71.7	71	70.8	70.3
Extenso	22	26.6	21.8	27.1	21.1	27.3	18.1	25.1	19.6	26.2
Compuesto	0.6	0.6	0.9	0.5	0.6	0.4	0.3	0.1	0.5	0.1
Otro Tipo	0.3	0	0.1	0.1	0.5	0.1	0.6	0.1	0.3	0.2
Características de la vivienda										
Viviendas con piso de tierra ²	9.6	42.3	7.6	35.1	4.8	26.7	3.6	27.4	3.5	26.7
Viviendas sin energía eléctrica ²	3.9	18.3	2.3	13.3	1.4	8.7	1.3	9.1	0.7	6
Viviendas que no cuenta con agua entubada ²	14.4	44	12.5	41.9	7.3	26.6	6.3	26.5	4.6	22.2
Con agua en el terreno ²	20.4	26.7	21.6	32.8	18.9	45.1	18	45.1	21.5	53.8
Con agua en la vivienda ²	65.2	29.3	66	25.3	73.8	28.3	75.7	28.3	73.9	23.9
Viviendas sin baño ²	11.6	46.8	15	39.5	4.8	23.4	4.9	25.7	4	19.9
Equipamiento de la vivienda										
Estufa de gas ²	92.1	63.3	93.2	65.2	95.3	74.4	94.7	66.9	95	67.5
Refrigerador ²	69.3	22.8	73.7	27.6	80.7	39.1	83.1	40	85	40.5
Licudadora ²	81.6	45.9	83.9	49.6	87.1	61.5	87	56.4	89.2	56.8
Lavadora ²	46.5	13	52.6	13.2	57.2	21.7	60.3	22.2	63	23.2
Radio ²	35.1	27.6	39	29	38.2	26.9	36.7	27.9	33.4	25.7
Televisión ²	89.4	58.8	90.8	65.2	93	74.9	93.6	71.2	95	73.6
Videocasetera ²	35.9	7.2	41.1	10.2	43.5	11.6	43.1	10.5	43.3	9.8
Automóvil o camioneta ²	31.4	5.8	32.1	5.9	40.5	10.1	41.8	10.6	40.8	9.2
Teléfono ²	30.2	5.3	36.8	5.1	42.4	8.4	43.4	8	50	12
Ingresos										
Ingreso neto mensual del hogar** ¹	9.87	2.447	10.119	2.446	8.149	2.357	8.23	2.1	8.933	2.13
Gasto neto mensual del hogar** ¹	8.316	2.762	8.489	2.823	6.965	2.609	6.772	2.434	7.641	2.323
Ingreso mensual per cápita** ¹	2.681	411	2.847	413	2.393	429	2.549	402	2.749	420
Gasto mensual per cápita** ¹	2.274	485	2.394	508	2.074	501	2.07	493	2.391	477

Índice de dependencia demográfica: promedio de personas en edad económicamente activa por personas en edad económicamente activa

Índice de dependencia económica: promedio de personas que no trabajan por un trabajador

Índice de hacinamiento: promedio de personas por cuarto

**Cifras en pesos de agosto de 2000.

Fuente: Cortes F (2002) con base en la ENIGH

¹ Promedio

² Porcentaje

Cuadro 17

Características de los hogares en condiciones de pobreza: nivel 3

Línea 3

Características del hogar	1992		1994		1996		1998		2000	
	No Pobres	Pobres								
Personas en el hogar										
Índice de dependencia económica ¹										
Índice de dependencia demográfica ¹	4	5.6	3.8	5.5	3.5	5.2	3.5	4.9	3.6	4.9
Índice de hacinamiento ¹	1.8	3	1.6	2.7	1.5	2.4	1.4	2.3	1.4	2.4
Seguridad social ¹	0.6	1.2	0.6	1.1	0.5	1	0.5	1	0.6	1
Niños menores de 12 años ¹	1.6	3.3	1.4	3.1	1.2	2.7	1.2	2.6	1.2	2.6
Proporción de niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela ¹	0.5	0.7	1	1	0.4	0.7	0.5	0.7	0.5	0.7
Proporción de niños entre 13 y 15 años que trabajan ¹	0.9	2.1	0.8	1.9	0.7	1.7	0.7	1.6	0.7	1.6
Personas de 15 años y más con primaria incompleta ²	0.05	0.14	0.03	0.11	0.02	0.08	0.02	0.08	0.02	0.07
Personas de 15 años y más analfabetas ²	0.02	0.06	0.02	0.07	0.01	0.07	0.03	0.07	0.02	0.05
Jefes mujer ²	25.8	50.3	22.8	49.4	19.3	40.2	19	41.2	18.5	41.2
Jefes analfabetas ²	5.8	17.7	5.3	17.8	4.4	14.1	4.3	15.3	4.3	15.7
Sin instrucción	16.7	10.5	16.8	12.5	19.4	14.1	19.8	15.8	20.7	15.6
Con primaria incompleta	6.7	19	6.5	21.3	5.3	17.1	5.5	18.5	5.6	18.8
Con primaria completa										
Con secundaria incompleta	11.9	26.4	11.3	28.8	9.1	20.8	8.3	21.9	8.4	22.2
Más de secundaria	22.2	35.7	18.7	34.1	16.4	31.3	17	32.2	16.4	30.1
Edad del jefe ²										
Menor de 20 años	19	22	19.3	20.4	16.9	22.5	19	20.5	18.9	22.4
Entre 21 y 40 años	4.2	3.5	5	3.6	3.5	40	3.6	4.8	3.2	3.6
Entre 41 y 60 años	42.8	12.4	45.8	13.2	54.2	21.4	52.1	20.5	53.2	21.7
Más de 60 años	1.4	1.1	1.6	1.1	0.8	1.4	1	1.1	1.2	0.8
Tipo de hogar										
Unipersonal	45.1	51	43.2	47.5	42.8	47.1	38.7	45.7	37.1	44.5
Nuclear	36.7	33.4	37.2	34.4	38.3	35.8	41.3	35.7	43	35.1
Extenso	16.8	14.6	18	17	18	15.8	19	17.5	18.7	19.6
Compuesto	7.3	2	9.2	2.8	11.2	2.5	12	3.8	10.9	3.2
Otro Tipo										
Características de la vivienda ²	71.4	70.9	70.1	68.7	68.9	70.5	70.2	72.5	69.8	71.7
Viviendas con piso de tierra ²	20.1	26.7	19.5	26.9	18.5	26.4	16.6	23.4	18.4	24.7
Viviendas sin energía eléctrica ²	0.7	0.4	1.1	0.5	0.7	0.4	0.4	0.2	0.4	0.3
Viviendas que no cuenta con agua entubada ²	0.5	0	0.1	0.1	0.7	0.2	0.8	0.1	0.5	0.1
Con agua en el terreno ²	6.9	29.3	4.4	24.7	3.3	18.9	2.2	18.8	2.1	19
Con agua en la vivienda ²	2.7	12.5	1.3	8.7	0.8	6.2	1.1	6	0.4	4
Viviendas sin baño ²	11	33.3	8.6	31.1	4.9	20.4	5.1	19.2	3.3	15.9
Equipamiento de la vivienda										
Estufa de gas ²	17.4	27.4	17.2	31.9	12.5	38.8	12.1	38.9	15.6	46.4
Refrigerador ²	71.6	39.3	74.2	37	82.6	40.8	82.8	41.9	81.2	37.6
Licudadora ²	8.4	33	10.1	32.5	3.1	17.1	3.4	18.4	2.8	14.1
Lavadora ²	94.2	75.3	94.9	77.7	96.6	81.8	95.5	77.6	96.2	78.4
Radio ²	77	36.5	81.8	42.1	86.9	51.7	88.2	53.6	89.3	55.4
Televisión ²	85	59.6	87.8	62.8	89.2	70.3	89.2	67.1	91.2	68.9
Videocasetera ²	53.4	21.2	60.2	24.9	64.5	31.2	66.6	32.8	69	33.9
Automóvil o camioneta ²	35.8	30.4	41.4	31.4	41.1	29.6	38.5	30.1	35.2	27
Teléfono ²	91.4	71.7	93.5	75.3	94.4	81.2	94.9	79.4	95.8	82.2
Ingresos										
Ingreso neto mensual del hogar** ¹	42.5	13.3	49.5	16.6	51.5	19.2	51.3	17.4	50.4	16.4
Gasto neto mensual del hogar** ¹	39.2	8.8	40.4	10	51.5	15.2	51.2	15.9	48.8	13.8
Ingreso mensual per cápita ** ¹	37.2	8.3	47	9.9	53.4	14.8	52.5	15.3	58.4	19.1
Gasto mensual per cápita** ¹	11.994	3.497	12.665	3.507	10.479	3.167	10.378	2.899	10.816	2.951
	9.83	3.644	10.35	3.628	8.633	3.273	8.224	3.053	9.067	3.018
	3.398	646	3.728	667	3.271	647	3.375	622	3.451	632
Índice de dependencia demográfica: promedio de personas en edad económicamente activa por personas en edad económicamente activa	2.818	697	3.068	714	2.756	689	2.65	676	2.956	665
Índice de dependencia económica: promedio de personas que no trabajan por un trabajador										
Índice de hacinamiento: promedio de personas por cuarto										

**Cifras en pesos de agosto de 2000.

Fuente: Cortes F (2002) con base en la ENIGH

¹ Promedio² Porcentaje

Conclusiones

En el último capítulo se utiliza la metodología adoptada por el gobierno mexicano para la medición de la pobreza, examinando la evolución de la incidencia, intensidad y severidad de este fenómeno durante la década de los años noventa en el país. Para ello se han analizado las bases de datos disponibles que permitan realizar comparaciones a lo largo del tiempo. En México se cuenta con esta serie de datos que representan un invaluable recurso para estudiar las condiciones socioeconómicas de los hogares. Es importante continuar y fortalecer el esfuerzo institucional de recolección de este tipo de información, para dar seguimiento específico a aspectos tan importantes como la condición de pobreza de los hogares.

De acuerdo con los cálculos, los últimos diez años del siglo pasado fueron años de “estancamiento” en materia de progreso social. Los niveles de pobreza de la población aumentaron sustancialmente con la crisis de 1996, pero las altas tasas de crecimiento entre 1996 y el 2000 contrarrestaron en buena medida las pérdidas de bienestar de inicios de la década, de manera que se observan relativamente pocos cambios en la proporción de pobres entre 1992 y el año 2000. Dado el crecimiento poblacional, esto implicó un aumento sustancial de más de 4.7 millones de personas con un ingreso inferior al necesario para adquirir los bienes alimenticios mínimos necesarios.

A diferencia de la década de los años ochenta, cuando la pobreza aumentó preponderantemente por los deterioros en la distribución del ingreso, los cambios en la pobreza en los últimos años del siglo pasado se deben, prácticamente de manera exclusiva, a las fluctuaciones en la tasa de crecimiento económico a escala nacional. Probablemente la conclusión más importante es que hasta el año 2000, los niveles de pobreza en México

seguían siendo sorpresivamente elevados para un país con niveles de ingreso similares, independientemente de cuál es el criterio utilizado para definirla. Las tendencias de los años noventa sugieren que hasta el año 2000 la transición hacia una sociedad más justa había sido considerablemente más lenta que la transición democrática y que la transición económico hacia la integración con los mercados mundiales.

Bibliografía

Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. Esfinge. México 2001

Ayala Espino, José Economía Pública una Guía para Entender el estado Facultad de Economía, UNAM., México 1997

Bardach, Eugene, “los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”, CIDE, México 2001.

Comité Técnico de Medición de la Pobreza (2002). Medición de la pobreza en México: Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar. Sedesol, México.

Cortés, F. (2001). El Cálculo de la Pobreza en México a Partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos. Comercio Exterior, Vol. 51, Núm. 10, pp. 879-884.

Cortés, F. (2002). Sector informal y distribución del ingreso en México, El Colegio de México.

Datt, G. y M. Ravallion (1992). Descomposing Poverty Into Growth and Inequality Components: the Case of Brazil and India. Journal of Development Economics.

Hernández D. y M. Székely (2002). La Medición de la Pobreza en México: Perspectiva de la Secretaría de Desarrollo Social. México. Cuadernos de Desarrollo Humano. Sedesol. México.

INEGI-CEPAL (1993). Magnitud y evolución de la pobreza en México: 1984-1992. Aguascalientes, México.

Legrand Julian, Propper, Robinson (1993). The Economics of Social Problems. Mc Millan. London UK

Materiales Básicos de Política Social. Los Programas de Desarrollo Social del Ramo 20, Operados por la Sedesol y sus Órganos Descentralizados y Sectorizados. Indesol. México D. F.. 2001

Silvestre Méndez José. Problemas Económicos de México. Mc Graw Hill Mexico D. F.. 1998

www.paisano.gob.mx/Principal.html

www.inegi.gob.mx

www.banxico.gob.mx