

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
Doctorado en Estudios Fiscales



TESIS DOCTORAL

**LA POLÍTICA DE GASTO PARA EL COMBATE A LA
POBREZA EN SINALOA**

Que como requisito para obtener el grado de
Doctora en Estudios Fiscales

Presenta

ELIZABETH VALLE PÉREZ

Director de Tesis

DR. MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ PEÑUELAS

Culiacán Rosales, Sinaloa, México, Diciembre de 2013

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES



PROYECTO DE TESIS:

**LA POLÍTICA DE GASTO PARA COMBATIR LA POBREZA EN
SINALOA**

ALUMNA:

ELIZABETH VALLE PÉREZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. MARCO ANTONIO RODRIGUEZ PEÑUELAS

Culiacán, Sinaloa, México, julio de 2013

Capítulo 1. El combate a la pobreza de México en un contexto globalizado. Marco contextual y planteamiento del problema de investigación.

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. | Análisis del contexto del combate a la pobreza..... | 4 |
| 1.2. | El entorno globalizado y la pobreza..... | 5 |
| 1.3. | Problemática actual de la pobreza en México..... | 7 |
| 1.4. | Planteamiento del problema de investigación..... | 10 |
| 1.4.1. | La política de gasto para el combate a la pobreza en Sinaloa..... | 12 |
| 1.4.2. | Escenarios futuros de no lograr una adecuada política de gasto para el combate a la pobreza en México..... | 20 |
| 1.4.3. | Alternativas de solución para lograr una apropiada política de gasto para combatir la pobreza en México..... | 22 |
| 1.4.4. | Formulación del problema de investigación..... | 26 |
| 1.4.4.1. | Interrogante central..... | 26 |
| 1.4.5. | Sistematización del problema de investigación..... | 26 |
| 1.4.5.1. | Construcción de preguntas de investigación..... | 27 |
| 1.4.6. | Delimitación de tiempo y espacio de la investigación..... | 27 |

Capítulo 2. Marco teórico

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------|----|
| 2. | Marco teórico..... | 29 |
| 2.1. | Antecedentes investigativos..... | 29 |
| 2.2. | Teoría de la administración pública..... | 30 |
| 2.2.1. | La administración..... | 31 |
| 2.2.2. | Planeación..... | 36 |
| 2.2.3. | Principios constitucionales..... | 40 |
| 2.3. | Políticas públicas..... | 40 |
| 2.3.1. | Presupuesto de egresos..... | 48 |
| 2.3.1.1. | Gasto para el combate a la pobreza..... | 51 |
| 2.4. | La pobreza en México..... | 60 |
| 2.4.1. | Políticas para reducir la pobreza en México..... | 62 |
| 2.5. | Pobreza y desigualdad..... | 72 |
| 2.5.1. | La desigualdad y el bajo crecimiento en México..... | 88 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.5.2. Pobreza y desigualdad entre las entidades federativas Mexicanas..... | 93 |
| 2.6. La pobreza en México comparado con América Latina..... | 95 |
| | |
| Capítulo 3. Metodología de la investigación | |
| 3.1. Método científico..... | 97 |
| 3.2. Paradigmas de la investigación..... | 99 |
| 3.2.1. Investigación cuantitativa..... | 99 |
| 3.2.2. Investigación cualitativa..... | 100 |
| 3.2.3. Investigación mixta..... | 102 |
| 3.3. Estrategia de investigación..... | 104 |
| 3.3.1. Estudio de caso..... | 104 |
| 3.4. Diseño de la investigación..... | 108 |
| 3.5. Investigación de campo..... | 109 |
| 3.5.1. Instrumentos aplicados..... | 110 |
| 3.5.2. Recolección de los datos..... | 111 |
| 3.6. Entrevistas..... | |
| | |
| Capítulo 4. Resultados de la investigación | |
| 4.1. Antecedentes históricos y situación actual de SEDESOL..... | |
| 4.1.1. Historia de OPORTUNIDADES..... | |
| 4.2. La política de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa | |
| 4.2.1. Criterios que orientan su diseño..... | |
| 4.2.2. Aplicación de la política de gasto para combatir la pobreza..... | |
| 4.2.3. Principales problemáticas en la implementación de la política de gasto para el combate a la pobreza..... | |
| 4.3. Mecanismos de supervisión, evaluación y control de la política de gasto para el combate a la pobreza..... | |
| 4.4. Resultados obtenidos en la política de gasto para el combate a la pobreza | |
| | |
| Bibliografía..... | 113 |

Anexos

| | |
|-----------------------------|-----|
| 1. Guía de entrevistas..... | 119 |
| 2. Guía de observación..... | 127 |

CAPÍTULO 1

EL COMBATE A LA POBREZA DE MÉXICO EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO. MARCO CONTEXTUAL Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

En este capítulo son tratados algunos aspectos sobre el combate a la pobreza, las estrategias y esfuerzos emprendidos que utiliza el gobierno para tal efecto; y poner de manifiesto las negativas consecuencias de este grave mal. Asimismo se plantea el problema de nuestra investigación, aludiendo a las posibles causas y sus alternativas de solución.

1.1. Análisis del contexto del combate a la pobreza

El tema de combate a la pobreza es de sumo interés, la pobreza es un mal social provocado por la incapacidad de administrar adecuadamente los recursos de una nación, que genera falta de productividad, de igualdad y de justicia; lo cual desemboca en un problema social que se acrecienta cada vez más y destruye las esperanzas de mejorar el nivel de vida familiar. Es por eso que su combate no sólo involucra e interesa al Estado, sino a diversos organismos, instituciones, personalidades del espectáculo e investigadores, que se ocupan de aportar ayuda a este problema social (Boltvinik, 2004).

En México, el tema del combate a la pobreza se ha utilizado como un instrumento populista en época de elecciones, pareciera que únicamente se acercan a ellos cuando los necesitan para tales fines. Artistas realizan acciones “altruistas” para aumentar su popularidad, o crean fundaciones para deducirlos de sus impuestos. Pudiéramos pensar que a muchos les sirven los pobres, ya que una distribución equitativa de las oportunidades afectaría en mayor medida a los grupos de interés que prevalecen en el poder.

Cuando hablamos del combate a la pobreza de manera formal, nos referimos a todos los programas diseñados por el Estado y bajados a los diferentes niveles de gobierno para su implementación. La mayoría de estos funcionarios solo ejecutan estos programas, con partidas presupuestales asignadas, sin necesidad de valorar y analizar su pertinencia. A muchos de ellos ni siquiera les interesa las necesidades de la población o los pobres, solo desempeñan su función cuidando los intereses políticos del grupo al que pertenecen. A la pobreza, como mal de la sociedad, debe cortársele el paso, combatirla, reducirla progresivamente hasta erradicarla; y para eso hace falta un verdadero compromiso social de todos los actores del Estado.

1.2. El entorno globalizado y la pobreza

Al igual que en México, en el resto del mundo el aumento de la pobreza es alarmante y exponencial año con año, y se incrementa especialmente en el sudeste de Asia, en África y América Latina. Los gobiernos de los países instrumentan programas tendientes a combatirla, al igual que grandes instituciones mundiales. Una de las instituciones internacionales más interesadas en el combate y erradicación de la pobreza es el Banco Mundial¹, que, en su sitio web, señala que para alcanzar los objetivos propuestos para el siglo XXI en materia de combate a la pobreza, se deben seguir una serie de medidas y estrategias.

Entre ellas se puede mencionar a las siguientes:

¹ El Banco Mundial es uno de los organismos de las Naciones Unidas, que se define como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos, créditos y apoyos financieros a las naciones en desarrollo.

- a) Los países en vías de desarrollo tienen que embarcarse en estrategias que les ayudarán a conseguir estos objetivos. Los miembros de gobierno tendrán que prestar particular atención en áreas de pobreza y desarrollo social:
1. *Acelerar el crecimiento económico.* El crecimiento es el arma más poderosa en la lucha para mejorar la calidad de vida. Un crecimiento más rápido requerirá políticas que estimulen la estabilidad macroeconómica, que muevan recursos hacia sectores más eficientes y que se integren con la economía global.
 2. *Mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza.* Los beneficios del crecimiento para los pobres pueden erosionarse si la distribución del ingreso empeora. Sin embargo, las políticas dirigidas a una mejor distribución del ingreso no se han entendido bien; por lo tanto, aprender más sobre el impacto de estas políticas sobre la distribución debe ser prioritario.
 3. *Acelerar el desarrollo social.* Los indicadores sociales se beneficiarán de los adelantos en el crecimiento económico y en la distribución del ingreso y de la riqueza, pero todavía queda espacio para políticas que se centran en intervenciones que tienen gran impacto sobre la salud y la educación. Las prioridades en la lista son la educación femenina, el acceso a agua potable y salud, la inmunización para los niños, así como la protección de los más vulnerables. También se tiene que prestar atención a las estructuras sociales e instituciones que afectan al desarrollo.
- b) Los donantes y las agencias internacionales deben apoyar a los países que demuestran determinación en adoptar los retos de los objetivos para el siglo XXI.
- c) Las agencias internacionales deben trabajar con países en vías de desarrollo para fortalecerles la capacidad de observar el progreso en los resultados. Esto requerirá asegurar que la infraestructura estadística en países claves sea adecuada para realizar encuestas y analizar los resultados, además de asegurar que hay capacidad para realizar estudios participatorios y escuchar la voz de los pobres.

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas, son organismos internacionales activos y reguladores de la actividad económica de los países en pro de la estabilidad mundial.

1.3. Problemática actual de la pobreza en México

Hablar de la pobreza en México, es remontarnos desde antes de su consolidación como país. Desde la época en que fuimos colonizados por la corona española y el país fue saqueado de riquezas materiales y humanas. Cuando muchos pensaron que con el movimiento independentista se acabaría la desigualdad, desafortunadamente se equivocaron; ya que ahora serían los grupos en el poder, los que se encargarían que las cosas no cambiaran.

De acuerdo con Cabrero (1996), la pobreza es sin duda consecuencia de la mala administración del gobierno mexicano, así como el desempleo, de los salarios mínimos que se les asignan a los obreros. La riqueza que existe en México está concentrada en un menor número de personas, protegidas por el aparato gubernamental.

Además, cita Cabrera, México no es un país independiente, se necesita la inversión de los extranjeros para mantener un ritmo de trabajo "normal". El gobierno de México necesita generar más empleos y bien remunerados para ir disminuyendo este problema que está estancando a la población mexicana (Cabrera, 2007, p.85).

También se necesitan crear más escuelas en donde se les ofrezca gratuitamente el material de apoyo, y también se ofrezcan becas para aquellas personas que las merezcan y no tengan recursos suficientes.

Por razones económicas más de un cuarto de millón de niños de entre 7 y 14 años no concluirán la educación básica establecida por la constitución, es decir, abandonan la escuela².

Estas situaciones se dan por diferentes motivos como la insuficiencia de recursos en sus hogares, la necesidad de dinero que va ligada a la necesidad de trabajar en vez de estudiar, lo cual causa una mayor pobreza en México en

² INEGI Informe anual 2005

expectativas futuras, ya que existirá más gente trabajando con salarios mínimos, más gente con escasos conocimientos, más gente sin cultura en nuestro país que no tendrán un futuro seguro y tranquilo en lo que respecta a su nivel económico, a causa de esto las clases de nivel bajo en México siguen creciendo cada vez más y por consecuencia la pobreza en México es un problema que se agrava por más que se diga que está disminuyendo.

Entre 2008 y 2010 el número de personas en pobreza extrema aumentó 3.2 millones en México, revela el Coneval³; casi 12 millones de personas se encuentran en pobreza extrema.

La recesión económica iniciada en Estados Unidos a finales de 2007 impactó de la forma más cruel en México al sumar 3.2 millones de personas a las filas de la pobreza, revelan las estadísticas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁴.

De acuerdo con su más reciente estudio⁵, el número de personas en situación de pobreza en México subió de 48.8 millones a 52 millones entre 2008 y 2010, lo que significa que el 46.2% de la población se encuentra en esa situación, contra el 44.5% de 2008.

Por su parte la pobreza extrema, la que tiene tres o más carencias sociales, pasó de 10.6% a 10.4% de la población total, con lo que se mantiene en el nivel de 11.7 millones de personas; mientras que el número de personas vulnerables por ingreso pasó de 4.9 millones en 2008 a 6.5 millones en 2010. 28 millones de personas tienen carencia por acceso a alimentación, lo que representa un aumento de 4.2 millones en dicho periodo.

Un elemento fundamental que explica el aumento en la pobreza fue la reducción del ingreso en el contexto de la crisis internacional, y el sector que más se vio afectado fue el urbano, y un segundo factor fue la carencia por acceso a la alimentación (por el aumento en los precios de los alimentos).

³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, (CONEVAL), "Líneas de Pobreza en México: 1992 – 2006." Agosto, 2007.

⁴ Ibid

⁵ Ibid

La información de la pobreza permite dimensionar la magnitud de los desafíos que enfrenta el Estado para erradicarla, especialmente en aquellas regiones y grupos sociales más desfavorecidos y rezagados (Damián, 2004)

El ingreso es uno de los factores principales relacionados con el comportamiento de la pobreza y lo que se buscaría es un crecimiento económico más acelerado que aumente el ingreso de la población.

En México, el porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación pasó de 21.7% (23.8 millones de personas) a 24.9% (28.0 millones de personas) entre 2008 y 2010.

El Coneval⁶ puntualizó que en agosto de 2010 el valor de la línea de bienestar fue de 2,114 pesos mensuales por persona en las áreas urbanas y de 1,329 pesos en las rurales. Los valores correspondientes de la línea de bienestar mínimo fueron \$978 pesos y \$684 pesos, respectivamente.

La evolución del ingreso muestra un patrón diferente en las áreas urbanas y rurales: en las primeras, el porcentaje de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar pasó de 44.8% en 2008 a 47.7% en 2010; por otra parte, en las áreas rurales pasó de 63.1% a 66.0%, en estos años.

A nivel nacional, el porcentaje de población que dispone de ingresos inferiores de la línea de bienestar aumentó de 49.0% a 52.0% entre 2008 y 2010, mientras que el porcentaje con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo pasó de 16.7% a 19.4%. Estos cambios se dieron en el contexto de una crisis económica mundial que afectó el desempeño económico del país.

La población vulnerable por carencias sociales - si tiene al menos una carencia, aun cuando su ingreso sea mayor que la línea de bienestar-, disminuyó de 33.0% (36.2 millones de personas) a 28.7% (32.3 millones de personas) entre 2008 y 2010.

En cuanto a la población vulnerable por ingresos a nivel nacional,- aquella que no tiene carencias sociales, pero sí un ingreso inferior al valor de la línea de

⁶ Ibid

bienestar-, aumentó de 4.5% (4.9 millones de personas) a 5.8% (6.5 millones de personas) entre 2008 y 2010.

Los estados donde más aumentó la pobreza entre 2008 y 2010 fueron Veracruz, Guanajuato, Chihuahua, Oaxaca, Baja California.

Los datos que ahora se conocen sobre la pobreza no contemplan los efectos de la crisis del 2009. Todo indica que los números van a ser todavía más graves cuando se haga la medición del 2010, la cual realizará el Coneval con una nueva metodología que va a registrar ya no sólo el ingreso, sino también los niveles de carencias.

Las que se van a medir a partir del nuevo modelo son:

a) Rezago educativo, b) Acceso a la seguridad social, c) Calidad y servicios básicos en la vivienda, d) Acceso a la alimentación y, e) Acceso a la alimentación. Es, entonces, cuando se va a conocer con precisión el efecto de la crisis mundial del año pasado que afectó de manera severa a México cuando tuvo un crecimiento negativo de 6.5 % del PIB.

Se considera que en el nuevo sistema de medición es mejor y más exacto porque asume un enfoque de derechos sociales que no estaba contemplado en el modelo anterior.

Él mismo plantea que los nuevos datos abren oportunidad para revisar y mejorar los programas y las políticas sociales. Ésta debe también incluir los programas económicos, especialmente las acciones encaminadas a la generación de empleo, la competitividad de las zonas marginadas y el acceso a servicios básicos con calidad y no sólo los programas de combate a la pobreza.

El Coneval, junto con otros muchos especialistas, reconoce que la estrategia más sólida para superar en forma definitiva la pobreza, pasa necesariamente por: hacer crecer la economía, crear empleos bien remunerados, impulsar una política social que garantice una buena educación, salud y vivienda. De esa dimensión es el reto para la sociedad mexicana y los distintos niveles del gobierno.

1.4. *Planteamiento del problema de investigación*

El tema de la pobreza resulta ser redundante si nos referimos a sus diferentes conceptos, organismos, grupos que la tratan y programas que buscan abatirla en los ámbitos nacionales e internacionales; pero hablar del diseño de la política de gasto para el combate a la pobreza y sobre la fiscalización de este rubro, conlleva a un tema más prometedor, así como también tratar a la pobreza no como una causa sino como un resultado indeseable de procesos económicos y sociales que datan desde tiempos lejanos, así como las principales teorías que describen y buscan explicar la pobreza (Flores, 1999).

Los individuos que viven en pobreza, de cualquier categoría, siguen estando fuera del sistema de protección social formal y enfrentan riesgos importantes, de salud, desempleo o falta de ingresos en la vejez. Y hay importantes problemas institucionales que enfrentar, desde el fortalecimiento de la rendición de cuentas, especialmente en los gobiernos estatales y municipales, hasta la incorporación social de los grupos excluidos y la vinculación de las evaluaciones rigurosas con una administración basada en resultados (Fernández, Parejo y Rodríguez 2002, p.71).

En este sentido Mendieta (2009) afirma que “la pobreza y la desigualdad son signos que caracterizan a México, por lo cual tienen que ser confrontados. La desigualdad es una consecuencia de la pobreza, toda vez que esta última es causada por la ausencia de capacidades básicas: nutrición, salud, educación y vivienda adecuadas. Sólo enfrentando el problema de la pobreza se podrá atenuar, en el tiempo, el de la desigualdad”. Palabras tan sencillas de leer y entender pero tan difíciles de lograr, a la vista de todos salta la gran desigualdad de nuestro pueblo, la concentración de riqueza en unos cuantos y las carencias acentuándose en la mayoría, carencias que han traspasado lo material y ahora se vislumbran en una crisis de principios y valores, cada día más palpable. De no encontrar un camino hacia la solución de esta problemática, cada vez se irán recrudeciendo la desigualdad y la pobreza, al grado tal de terminar en un

levantamiento social impulsado por la falta de garantías y de la existencia de un estado de derecho.

Como causas de la pobreza del tercer mundo podemos mencionar las falsas causas de la pobreza, estructuras económicas que impiden el progreso y actitudes que perpetúan la pobreza. Todo esto concentrado en una política fiscal inadecuada para coadyuvar a resolver la problemática de una nación.

Por eso se habla de la “pobreza multidimensional”, ya que ésta tiene varios indicadores de incidencia, como las carencias sociales, los servicios de salud, educación, vivienda y alimentación. La tabla 1 muestra un ejemplo de la pobreza multidimensional de México del año 2008.

De acuerdo al estudio más reciente sobre la situación de pobreza en Sinaloa realizado por el CONEVAL⁷, establece que el 13 por ciento de la población padece de pobreza alimentaria, mientras que el 20.5 por ciento padece de pobreza de capacidades y el 44.2 por ciento padece pobreza patrimonial; esto significa que 358 mil 363 sinaloenses no ganan lo suficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación, es decir, no tienen acceso a la canasta básica, en tanto que 534 mil 191 personas tienen para cubrir sus alimentos, pero no así para cubrir sus necesidades de educación y de salud.

1.4.1. La política de gasto para el combate a la pobreza en Sinaloa

La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado, y sus componentes, el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta.

La política fiscal es importante tanto para el crecimiento y la distribución de los ingresos de un país, centrado mucho más en su impacto sobre la distribución,

⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, (CONEVAL), “Líneas de Pobreza en México: 1992 – 2006.” Agosto, 2007.

una cuestión que no ha sido suficientemente considerado en la mayoría de los países (Castro, 1999).

Esto es en parte porque los datos administrativos recogidos por los funcionarios del gobierno casi siempre no contienen información sobre las condiciones de vida de los beneficiarios o los que pagan los impuestos. Sin embargo, la creciente disponibilidad de datos de la encuesta de hogares en la mayoría de los países ha permitido a la consideración mucho más de la pobreza y los problemas de distribución en general (Lanjouw 1998).

Además, estos estudios suelen contener información suficiente para evaluar el impacto distributivo de muchos de los componentes más importantes de la política fiscal, tanto en el lado del gasto y los impuestos. Se ha demostrado que mientras la política fiscal es a menudo progresiva o neutral, no es bien orientada a los pobres, el análisis de incidencia del beneficio representa una fuente importante y valioso medio de evaluar el impacto distributivo de la política fiscal (Booth, 2001).

Si bien son importantes las encuestas en hogares para evaluar el impacto distributivo de la política fiscal, por sí solas no son suficientes para entender por qué el patrón es como es, y qué puede hacerse al respecto. Fuentes alternativas de información, especialmente los basados en las evaluaciones participativas a nivel local, y en particular la pobreza, las encuestas de prestación de servicios y las encuestas de seguimiento del gasto tienen un papel importante que desempeñar. No prestación de servicios o de mala calidad es probable que desempeñe un papel importante en la explicación de lo observado patrones de distribución. Este problema es igualmente importante en la búsqueda de controlar el impacto de la política fiscal en la pobreza.

Por su parte, la política de gasto público, la entendemos como el conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de gasto público para canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y

regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.

En cuanto al gasto público, este se define como el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. Un aumento en el gasto público producirá un aumento en el nivel de renta nacional, y una reducción tendrá el efecto contrario. Durante un periodo de inflación es necesario reducir el gasto público para manejar la curva de la demanda agregada hacia una estabilidad deseada. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica. Y es aquí donde se centra nuestro tema de investigación, el gasto para el combate a la pobreza, su diseño y fiscalización (Favela, 2007).

Muchos países en desarrollo se caracterizan por la debilidad de las instituciones presupuestarias y los ingresos, el gasto público insuficiente de las inversiones prioritarias y la inestabilidad macroeconómicas asociados con las reiteradas crisis fiscales. Por otra parte, la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional en la política fiscal en algunos casos podría trabajar contra la eficacia de la ayuda. Por lo cual es importante examinar el diseño de la política fiscal con el objetivo de mejorar su papel en apoyar el crecimiento y la reducción de la pobreza (Benneth, 2007).

Las políticas de combate a la pobreza son un componente de la política social implementada en México, la cual está actualmente a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud y nutrición que permitan una mayor igualdad de oportunidades de ingreso y superación, en especial para la población en condiciones de pobreza (SEDESOL, 2007a).

Si bien la Constitución Política Mexicana garantiza los derechos sociales elementales a los que la población tiene acceso y que el Estado está obligado a proporcionar, no existía un mecanismo jurídico que diera certeza en la forma de implementarlos por medio de los funcionarios públicos ni de exigirlos por parte de la población. La consecución de dichos objetivos se alcanzó por medio del decreto

que crea la Ley General de Desarrollo Social en el mes de enero de 2004 y que establece los principios de la política social, los derechos sociales, las características, prioridades y candados del gasto social.

Para la Ley General de Desarrollo Social, la política nacional en materia de desarrollo social, debe incluir cuando menos las siguientes vertientes (SEDESOL, 2004): i) superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; ii) seguridad social y programas asistenciales; iii) desarrollo regional; iv) infraestructura social básica y v) fomento del sector social de la economía.

Para cumplir con su función la SEDESOL presenta cada seis años al inicio del periodo presidencial el Programa de Desarrollo Social, donde establece los distintos objetivos y estrategias que implementará el Estado durante los próximos años en materia de política social, los cuales deben de estar en concordancia con el Programa Nacional de Desarrollo.

Para la ejecución de la política social en México y alcanzar los objetivos planteados en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, la SEDESOL coordina un conjunto de programas, los cuales van dirigidos a cubrir las distintas necesidades de los diferentes sectores de la población en México, las cuales tienen la característica de ser focalizados para una mayor efectividad así como para un mejor uso y manejo de los recursos públicos.

Uno de los ejes de acción dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 está relacionado con la igualdad de oportunidades. En este sentido, el Plan propone reducir la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo (SEDESOL, 2007c:2).

Si bien la pobreza se ha convertido en una característica para identificar a los distintos beneficiarios de los programas de la política social, en la actualidad el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES es el más importante mecanismo de combate a la pobreza en México. OPORTUNIDADES es un

instrumento del Gobierno Federal que desarrolla acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación así como aquellas acciones que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema (SEDESOL, 2007c:2).

En los últimos años en materia de combate a la pobreza dos eventos han sido de suma importancia, primero la creación en julio del 2001 del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México y segundo la promulgación en diciembre del 2003 de la Ley General de Desarrollo Social y de la cual se origina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁸, esto como reconocimiento a la necesidad de cuantificar el fenómeno de la pobreza, así como evaluar los programas implementados para su combate.

Por lo que respecta al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México está compuesto por siete destacados académicos nacionales expertos en los aspectos metodológicos de la medición de la pobreza, cuyo objetivo fue proveer al gobierno federal de una metodología para la medición de la pobreza en México, ante la dispersión existe de criterios para medir la pobreza, así como para evaluar y dar seguimiento a los programas para reducirla. Esta metodología fue aprobada en agosto del 2002 y adoptada por el gobierno federal y en particular por la Secretaría de Desarrollo Social como el instrumento oficial para cuantificar la pobreza.

Por su parte el CONEVAL tiene como propósito fundamental revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, por medio de dos elementos: i) normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas y ii) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico.

⁸ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

Cabe resaltar que en noviembre del 2006 el CONEVAL dio a conocer los criterios de resultados para la determinación de las zonas de atención prioritarias, junto con indicadores de pobreza a nivel estatal, municipal y de localidad. Estos estudios elaborados por el CONEVAL deberán hacerse por ley con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años.

Los programas más sobresalientes implementados para el combate a la pobreza son:

| A nivel nacional: | A nivel estatal: |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> Programa habitat | <ul style="list-style-type: none"> Programa Hábitat |
| <ul style="list-style-type: none"> Programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. | |
| <ul style="list-style-type: none"> Programa de abasto rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. | |
| <ul style="list-style-type: none"> Programa de opciones productivas | <ul style="list-style-type: none"> Opciones productivas |
| <ul style="list-style-type: none"> Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) Programa ahorro y subsidio para la vivienda Tu Casa | |
| <ul style="list-style-type: none"> Programa 3x1 para migrantes | <ul style="list-style-type: none"> Programa 3x1 para migrantes |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de atención a jornaleros agrícolas | <ul style="list-style-type: none"> • Atención a jornaleros agrícolas |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de coinversión social | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de empleo temporal | <ul style="list-style-type: none"> • Programa empleo temporal (PET) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de desarrollo humano Oportunidades | <ul style="list-style-type: none"> • Programa de desarrollo humano Oportunidades |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de vivienda rural | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de apoyo alimentario | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras | <ul style="list-style-type: none"> • Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras |
| <ul style="list-style-type: none"> • Rescate de espacios públicos | <ul style="list-style-type: none"> • Rescate de espacios públicos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa 70 y más | <ul style="list-style-type: none"> • Programa de 70 y mas |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de apoyo a los | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para regularizar |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>avercindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)</p> | <p>asentamientos humanos</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa para el desarrollo de zonas prioritarias | <ul style="list-style-type: none"> • Programa para el desarrollo de zonas prioritarias (PDZP) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa prevención de riesgos en los asentamientos humanos | <ul style="list-style-type: none"> • Programa de prevención de riesgos en los asentamientos humanos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Programa de impulso al desarrollo regional | |

Fuente: elaboración propia, en base a www.sedesol.gob.mx

Objetivamente, otorgar beneficios y estímulos en efectivo o en especie a la población, no alivia la pobreza, sino que solamente sirve para paliarla y, eventualmente, fomentarla de manera regulada. Es decir, se regula su existencia, pero no se erradica ni se combate real ni efectivamente. Es posible creer que serían mejores medidas para erradicar la pobreza, las que a continuación se enumeran:

1. Elevar y nivelar los salarios de los trabajadores. Contrario a lo que se maneja en la jerga económica, lo ideal no es crecer para distribuir, sino distribuir para crecer. La eterna pregunta: ¿por qué especialistas de otros

países lo afirman y los economistas y gobernantes mexicanos hacen exactamente lo contrario?

2. Creando una verdadera cultura del trabajo, porque además de fomentar la pobreza, se fomenta la apatía al trabajo, ya que es más fácil cobrar un apoyo que ganarse un salario.

3. Creando una verdadera cultura laboral, porque para el patrón es más fácil pagar menos y tener muchos empleados poco productivos que pagar mejor y tener mejores empleados. Un rasgo no enunciado públicamente pero conocido popularmente es que, cuando al trabajador se le paga menos, este trabaja con menor calidad o roba al patrón para compensarse. Es un círculo vicioso que desde hace decenios urge erradicar.

4. Cuando haya más gente activa dentro de la economía ordenada y formal, será más fácil ampliar la tasa de contribuyentes. Hay que formalizar la economía y acabar con la cultura de la economía informal y ya no se diga la economía subterránea.

5. Fomentando el desarrollo de una cultura emprendedora. Y eso forma parte del campo de la educación: actualmente no se entrena y prepara a los futuros profesionistas para fundar negocios y empresas desde tamaño micro hasta grande, sino para ser empleados de alguien. Y eso redundando en conformismo social.

1.4.2. Escenarios futuros de no lograr una adecuada política de gasto para el combate a la pobreza en México.

La pobreza no sólo está ligada exclusivamente al crecimiento de la economía, sino también a cómo están distribuidos estos ingresos de la economía en el país. Esto se debe a que la pobreza no es acerca solamente de la falta de recursos económicos sino también la carencia de los servicios básicos, de educación, cultura y salud. Esto en el país es un grave problema, tenemos una mínima cantidad de gente que acapara la riqueza y un gran y preocupante número de

personas que sobreviven con \$10 pesos al día y que no cuentan con servicios, educación, alimentos ni condiciones de vida dignas.

En relación a las condiciones del país en general en cuanto a pobreza se refiere, alrededor del 50% de la población de México vive con un salario mínimo al mes y otro porcentaje con menos de eso.

La pobreza es uno de las tareas principales a hacer en el gobierno desde hace varios años, pero parece que este problema social en nuestra nación ha alcanzado tales niveles que el mismo gobierno llega a preguntarse qué hacer, si es posible erradicarla o ha pasado mucho tiempo. Mientras este problema sigue creciendo y acarreado con él otros como la delincuencia, el analfabetismo, las adicciones, suicidios etc.

La pobreza “sigue siendo motivo de más agravio y vergüenza para los mexicanos” según indico el Presidente de la República Vicente Fox en un informe sobre desarrollo humano de la ONU recientemente; cabe señalar que el motivo de agravio y la vergüenza no es para los que sufren de la pobreza sino mas bien para las personas de clase alta y clase media ya que se crean barreras para el país con otras naciones más desarrolladas y esto impide el crecimiento del país en aspectos económicos por medio inversiones de extranjeros o tratados para mejorar la situación en la que vivimos.

La nueva administración promueve cambios en el desarrollo humano como una solución para la pobreza manifestando una mejor calidad de vida, pero sin duda para esto se debe añadir un crecimiento económico también, además mantener el crecimiento económico con mejores niveles de vida.

Otro aspecto para poder llevar acabo alguna solución es que el incremento económico sea igualmente distribuido, la desigualdad ha sido un problema de raíz que ataca a la pobreza, porque aunque exista un crecimiento económico importante en el país y no se distribuya con justicia y honestidad el problema seguirá existiendo y hasta podría crecer más, por abusos de poder y corrupción.

México ha sido destacado por la extrema pobreza que existe en él, sin embargo, los últimos informes de la ONU ubica a México como el líder potencial en programas de atención a la pobreza, los cuáles dan mucho de que hablar.

Se ha intentado de muchas maneras erradicar el problema, el principal objetivo del país es crear vínculos con otras naciones y que éstas tengan una mejor impresión del país, para esto se intenta brindar a los mexicanos mejores condiciones de vida y así que México llegue a tener un nivel de vida más digno. etc.

Según un informe de la ONU dado a conocer recientemente ubica a México como el líder potencial en programas de atención a la pobreza; sin embargo, por otro lado México es señalado por el Departamento de Estados Unidos como uno de los nueve países en los que existe el tráfico de los seres humanos debido a la pobreza.

Sigue habiendo este tráfico de humanos la mayoría mujeres engañadas a las cuales le prometen un futuro mejor y les esperan situaciones en las que serán explotadas y obligadas a trabajar en actividades denigrantes.

Además la gente que vive en la pobreza no tiene crecimiento humano, educación, salud, libertad, derechos, dignidad, familia, ni país; todos estos aspectos importantísimos para el ser humano, uno de los más importantes, es la educación la cuál llevaría a tener personas más preparadas con mejores niveles de vida en donde no habría desigualdad

1.4.3. Alternativas de solución para lograr una apropiada política de gasto para combatir la pobreza en México.

Es posible creer que la estrategia idónea para combatir la pobreza sería, por demás, una utopía, traducida en el fin de la corrupción y la inmoralidad pública, la equitativa distribución de la riqueza a través de salarios verdaderamente justos, la inversión y generación de empleos, y la educación y capacitación de la población en edad de actividad económica. Como sea, hay una realidad innegable: La pobreza en México es paliada por el gobierno con base en una serie de programas públicos creados en el transcurso del siglo XX y sostenidos por las administraciones siguientes.

La política social es el principal instrumento para el combate a la pobreza. Sin embargo, no es hasta la última década del siglo pasado que la política social

en su vertiente de combate a la pobreza, adquiere configuración propia dentro de las políticas públicas, principalmente a través de la canalización de recursos crecientes a programas sociales específicos (Cabrera, 2007:70).

Aunado a esto, la política social busca crear condiciones para que la población se incorpore de forma exitosa a los mercados laborales y que comiencen a detonar círculos virtuosos de mayor capacitación, mayores ingresos y por supuesto superación de la pobreza.

México ha sido durante las últimas décadas un laboratorio de experimentación de los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tanto en materia económica como social. Sin embargo, la historia ha demostrado que el resultado ha sido desastroso. Esto ha traído como consecuencia que los niveles de pobreza en México se encuentren en niveles superiores a los de los años ochenta (Damián, 2004:150)

Es importante señalar, que estos mecanismos de combate a la pobreza responden a las recomendaciones de algunos organismos internacionales, de acuerdo con Rashid (2010) esto debido a que para finales de los años ochenta, la problemática de la pobreza cobra una relevancia inusitada, impulsada sobre todo por la importancia que le concede las Naciones Unidas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional, entre otros. Dichos organismo plantean que la reducción de la pobreza se logra en torno a un crecimiento económico propiciado por la apertura económica del mercado que redundaría en un mayor bienestar de la población a través de una reducción de la pobreza y la mejora en la distribución de ingreso, casi de manera automática (World Bank, 2002).

Towsend y Gordon (2000), señalan que desde los años cuarenta, las instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de las Naciones Unidas, han estado proponiéndose como objetivo lo que básicamente constituye el mismo conjunto de políticas para combatir la pobreza, que se conforma de tres elementos

indispensables: i) crecimiento económico de base amplia; ii) desarrollo de capital humano y iii) redes mínimas de protección social para los pobres.

Sin embargo, a pesar de la aplicación de estas políticas, la pobreza en el mundo ha ido en aumento y, en particular, los resultados obtenidos han tenido efectos terribles en algunas regiones del mundo como África Subsahariana, América del Sur y en los países de la ex Unión Soviética. Dicho fracaso, está relacionado en parte, por su fuerte relación a la ortodoxia del modelo económico neoliberal (Gordon, 2004:46). Todo esto nos indica que la famosa teoría del goteo no ha funcionado.

Otro gran debate dentro del campo del combate a la pobreza es la implementación de las políticas que se deben de poner en práctica para lograr un avance importante, las cuales a su vez, están relacionadas con el modelo del Estado de bienestar implementadora que en la actualidad y bajo en esquema neoliberal, los programas de combate a la pobreza desde la perspectiva de la focalización han cobrado fuerza internacional, en el cual, solo reciben apoyo del Estado aquellos que comprueben no contar con los medios para resolver sus necesidades elementales, con el propósito de maximizar los recursos utilizados.

Tal parece que estos programas fueron ideados por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y los gobiernos los aplican tratando de rectificar los errores de las políticas sociales anteriores. En estos programas se pone de manifiesto una tentativa de adaptarse a los requerimientos de la nueva época, que se caracteriza por la globalización (Lerner, 1996:94).

Bajo este enfoque los apoyos se dirigen a los más pobres, y buscan corresponsabilizarlos en el combate a la pobreza. Así mismo, dichos programas surgen como un mecanismo para compensar los costos del ajuste que la implementación del modelo neoliberal propicio. Estos programas focalizados ganan legitimidad en tanto que su población objetivo son los más pobres y les hacen participar en el combate a la pobreza y se ejecutan en base a una relación más estrecha entre gobernados y gobernantes. Es normal que aquellas políticas que se orienten a los pobres tengan mayor grado de legitimidad y aceptación.

Estas características se presentan como las ventajas de implementar este tipo de programas de combate a la pobreza.

Por su parte, dentro de las desventajas que acarrear los programas focalizados podemos encontrar que tales programas se convierten en mecanismos de manipulación política de los más pobres, como medios para mantener clientelas políticas o prácticas de cacicazgo (Dresser, 1997), y alentar por medio de los encargados de la implementación de los programas mecanismo de corrupción.

En el mismo sentido, Boltvinik (2004:320-321), señala que todos los programas dirigidos a los pobres cometen dos errores inevitables, conocidos como tipo I y tipo II. El error del tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres dentro de los beneficiarios. En los programas de focalización se busca prevenir el error de tipo II o de inclusión y como consecuencia se termina cayendo en el error de tipo I. Por lo que al evitar el mal uso de los recursos en beneficiar a quienes no lo necesitan, se afecta en realidad a muchos que sí se encuentran en situación de pobreza, dejándolos sin apoyos.

Sin embargo, a más de dos décadas del estallido de la crisis económica de los ochenta del siglo pasado y la puesta en marcha del modelo económico neoliberal, ni en México ni en América Latina se ha logrado recuperar y muchos menos sostener el ritmo de crecimiento que se asocia con disminuciones significativas de la pobreza. El goteo hacia abajo no ha funcionado (Boltvinik y Damián, 2004:11).

Estos modelos presentan, sin duda, aspectos positivos, pero en contextos políticos y económicos de Estados de Bienestar muy débiles o de recorte de prestaciones sociales, pueden resultar también peligrosos, pues descargan al Estado de la obligación de invertir en el mejoramiento de los equipamientos y en la satisfacción de las necesidades sociales de los pobres y carga a estos con el trabajo y la responsabilidad de agenciarse los bienes que necesitan. Así, con la puesta en marcha de programas de autodesarrollo comunitario, las mujeres han sumado a sus dos tradicionales actividades laborales (el trabajo remunerado y el

doméstico) una tercera (el trabajo comunitario). Se corre el riesgo de que la pobreza pase a convertirse en responsabilidad exclusiva de la comunidad, eximiendo al Estado de invertir para paliarla y a las clases privilegiadas del pago de impuestos con los que sufragar los gastos sociales necesarios para combatirla. De este modo, el Estado y sus recursos económicos se convierten cada vez más en instrumentos de las clases dominantes para la acumulación de capital, jugando cada vez menos la función de beneficiarios de los grupos sociales más desfavorecidos.

1.4.4. *Formulación del problema de investigación.*

El problema de investigación surge al analizar el creciente número de pobreza existente en nuestra sociedad y cuestionarnos sobre las acciones emprendidas por el gobierno, a través de los diferentes programas implementados para combatir la pobreza. Pudiéramos pensar que existen ciertas anomalías en la política fiscal y de gasto, que no es redituable lo que se destina al combate a la pobreza y los resultados obtenidos.

1.4.4.1. *Interrogante central.*

La interrogante central o pregunta principal es la base que guiará nuestro trabajo de investigación, buscando responderla satisfactoriamente para cumplir a su vez con el objetivo general de la investigación. De acuerdo con las expectativas del tema de investigación seleccionado, la interrogante central del presente estudio es la siguiente.

¿Cuáles son los criterios que orientan el diseño, la aplicación y la fiscalización de la política de gasto, destinada a combatir la pobreza en Sinaloa, las estrategias implementadas y su impacto social?

1.4.5. *Sistematización del problema de investigación.*

Con la sistematización del problema, se pretende descomponer la interrogante central, señalada con anterioridad, en preguntas complementarias que nos permitan, con sus respuestas, resolver la principal.

1.4.5.1. *Construcción de preguntas de investigación.*

| Preguntas complementarias |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ¿Qué criterios se aplican para la determinación de la política fiscal y de gasto para el combate a la pobreza en el estado de Sinaloa? |
| 2. ¿Cómo se diseñan las estrategias para el ejercicio del gasto para combatir la pobreza en Sinaloa? |
| 3. ¿Cuáles son los principales problemas para la aplicación de la política de gasto para el combate a la pobreza en el estado de Sinaloa? |
| 4. ¿Cuáles son las alternativas utilizadas para dar solución a la problemática de aplicación del gasto social? |
| 5. ¿Qué mecanismos de supervisión, evaluación y control se utilizan para lograr la transparencia en el ejercicio del gasto en Sinaloa para el combate a la pobreza? |

1.4.6. *Delimitación de tiempo y espacio de la investigación.*

Es necesario establecer dónde se llevará a cabo la investigación y qué periodo pretendemos analizar, en nuestro caso el presente trabajo de investigación se llevará a cabo en el estado de Sinaloa, tomando como muestra algunos

municipios, que por sus características, sean representativos del resto. El periodo que comprende la investigación es de 2005 a 2010. Un lustro que aporte el sustento para hacer un análisis adecuado y nos arroje resultados significativos y útiles para nuestra investigación.

Conclusiones

El fenómeno de la pobreza no es, por desgracia, novedoso, y mucho menos para México, que tiene una larga tradición de pobreza, desigualdad y marginalidad. Así como una historia de contradicciones, ya que siendo un país rico en recursos naturales, más del 40% de la población vive en la pobreza y en la desigualdad. México no ha mejorado sustantivamente su situación. Incluso, con casi dos sexenios concluidos de partidos de “derecha” o del “cambio”, quienes en materia de gasto y programas en pobreza han venido repitiendo acciones de administraciones pasadas. ¿Qué provoca tanta desigualdad en México?

CAPITULO 2

MARCO TEÓRICO

En este capítulo se recopila la información más relevante sobre nuestro tema principal de estudio, en sus teorías más importantes y más recientes, con la finalidad de justificar la realización del mismo. Elaborar el marco teórico implica exponer y analizar las teorías, conceptualizaciones, perspectivas teóricas y las investigaciones y los antecedentes en general, que se consideran válidos para el correcto encuadre del estudio (Rodríguez Peñuelas, 2010).

2.1. Antecedentes investigativos

Es importante iniciar el marco teórico haciendo una revisión sobre los estudios más recientes e importantes sobre nuestro tema de investigación, ya que esto sentará una pausa sobre lo que ya se ha tratado por otros investigadores y compararlo con nuestros objetivos de investigación.

En nuestro tema de estudio una de las precursoras más importantes en la lucha mundial contra la pobreza es Deepa Narayan, ella es la directora del proyecto del estudio mundial de 15 países del Banco Mundial titulado *Moving Out*

of Poverty: entender la libertad, la democracia y el crecimiento desde sus cimientos. Desde 2002 hasta 2008 se desempeñó como asesora principal en la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM), Red del Banco Mundial, por primera vez en el Grupo de Reducción de la Pobreza y posteriormente en la oficina del vicepresidente en un plazo de PREM. En 2000, dirigió las voces de los Pobres para el Banco Mundial.

Ella tiene experiencia en el desarrollo en Asia y África mientras se trabaja en todos los sectores para que las organizaciones no gubernamentales, gobiernos nacionales y las Naciones Unidas. Sus áreas de especialización incluyen los programas de mayor escala en el desarrollo participativo, el empoderamiento y desarrollo comunitario en todos los sectores. Ella codirigió los primeros trabajos sobre el capital social y sus vínculos con la creación de riqueza. Sus intereses actuales incluyen la reducción de la pobreza y la construcción del Estado en un contexto frágil y afectados por conflictos.

Sus publicaciones recientes incluyen *Moving Out of Poverty: Interdisciplinar Perspectivas sobre la movilidad*; *Moving Out of Poverty: Success desde sus cimientos, acabar con la pobreza en Asia del Sur: Las ideas que el trabajo, medir el empoderamiento: Perspectivas Interdisciplinar*; *empoderamiento y la reducción de la pobreza: Un Libro*, y las voces de tres volúmenes de la serie de los Pobres.

2.2. Teoría de la administración pública

Desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades. Inicialmente el grupo que controlaba el poder en la comunidad era el mismo que determinaba cuál era la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales.

Hasta el siglo XVIII, la idea de Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, baste recordar la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del absolutismo: “El Estado soy yo” (Merkl, 1975).

Con el advenimiento de la Ilustración en occidente, la precisión de los elementos que integran el Estado moderno, tal y como hoy lo conocemos, se conformaron plenamente.

El gobierno se entendió, a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época, de acuerdo con Fraga (1966) sólo como uno de los elementos del fenómeno estatal, al cual, la población que es la esencia de la existencia del Estado, le puede organizar, estructurar y modificar para lograr el beneficio de la sociedad.

Hoy la mayor parte de los Estados del orbe han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes; que fue la respuesta que Montesquieu encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la edad Media.

Así en su obra, Montesquieu explica que la diversidad de actividades que el monarca efectúa al realizar su gobierno, se encuentran bien definidas, y pueden resumirse en tres: la actividad legislativa, la actividad ejecutiva y la actividad jurídica (Carrillo, 1973).

También Montesquieu mencionaba que para evitar el absolutismo, y consecuentemente las arbitrariedades cometidas por los reyes, lo deseable es que esas tres funciones, quedaran depositadas para su ejercicio, en tres órganos, la legislativa en el Congreso, la ejecutiva en el rey, y la judicial en la Suprema Corte de Justicia, y que es a esto a lo que se conoce comúnmente como división de poderes.

Respecto a la función ejecutiva, depositada en nuestro Estado en la persona del Presidente de la República, consideramos que dicha función debe ser conceptualizada como función administrativa; a continuación estudiaremos porque es más adecuado usar el término de administración pública para explicar la actividad del poder Ejecutivo, así como de las teorías que explican a esta misma definición.

2.2.1. La administración.

La palabra administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo a o dar, y la frase ministrare, servir. Ello en su sentido antiguo se traduce como

governar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

Hoy aún puede adoptarse como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa.

La administración consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en virtud de la necesidad que deben proveer en la cotidianeidad y a partir de los recursos materiales, humanos, e incluso intangibles de los que pueden disponer.

Se refleja pues en la gestión que los individuos hacen de los bienes con que cuentan, con el propósito de rendir de ellos el máximo aprovechamiento posible en su aplicación a las carencias del momento.

La administración es de vital importancia para el ser humano en los momentos actuales, pues los recursos con que la naturaleza dispone para su explotación en potencia, son en realidad limitados.

Como se desprende, tanto las personas como las entidades públicas pueden practicar los actos que tiendan a la administración de sus bienes, pues ambas tienen necesidades que cubrir ante la escasez de haberes.

De acuerdo con Calderón (2002) observamos tres diversas circunstancias de aplicación de la administración, y que consisten a saber en las siguientes:

- a) La administración que es efectuada por los particulares para distribuir el uso y consumo de sus recursos, y que conocemos adjetivada como administración privada.
- b) La administración que realizan los tres órganos gubernamentales para poder satisfacer sus requerimientos propios, tal como lo hacen las personas colectivas, mal llamadas morales.

Esta administración que realizan los órganos del gobierno para aprovisionar sus necesidades, tiene las características de ser interna y mediata.

Es interna porque los órganos públicos tienen necesidades propias que satisfacer, mismas que deben proveer primeramente para garantizar el eficiente desempeño de las funciones que les han sido depositadas.

Es mediata porque con su realización, los órganos públicos no efectúan sus funciones, pero sí es un medio que les permite a los órganos como a cualquier otro individuo, satisfacer sus carencias. Una vez cumplido lo anterior, los tres órganos utilizan sus provisiones para ejecutar las funciones de que son depositarios para atender al bien general.

Podemos resumir que las entidades públicas primero se administran y ulteriormente realizan los actos tendientes a ejecutar su función para cumplir con la sociedad y realizar el bien público. Así pues, la administración aplicada de esta manera es un medio.

c) Por último la administración que realiza el poder Ejecutivo, y que es a la que llamamos Administración Pública, y a diferencia de la que explicamos en el inciso b), tiene las características de ser externa respecto del órgano Ejecutivo que la realiza, así como cumple con la cualidad de ser inmediata.

La administración pública es externa respecto al órgano Ejecutivo ya que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano titular, sino de la población.

Y también la administración pública es inmediata, porque el ejecutivo al practicarla, realiza de forma directa la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.

La Administración Pública. La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso (Ayala, 1997).

La administración pública y la distribución de funciones. Desde que se consagró la distribución de funciones como la forma adecuada para organizar al

Gobierno del Estado moderno, se pretendió que cada uno de los Poderes en que se depositaban, ejercieran exclusivamente el desarrollo de las actividades relativas a la función que les correspondía, más la práctica demostró que ello era imposible; se hizo patente que para el sano desarrollo y funcionamiento de la estructura del Gobierno y del Estado en general, era menester que cada órgano realizara otras funciones, que según su naturaleza, y la propia teoría de la División de Poderes, les eran ajenas.

La doctrina finalizó por dividir sus criterios en tres teorías relacionadas con la distribución de funciones que corresponde a cada uno de los Poderes, y que a continuación explicamos.

Teoría y Praxis en Administración Pública. Las personas que trabajan en la administración pública, no tienen libertad de decisión sobre un cambio en el ejercicio laboral dentro del sector público, para lograr la eficiencia, eficacia y efectividad, se trata de una función histórico nacional, constreñida a la situación concreta que ocupa dentro de la administración pública la burocracia pública (Habermas, 2000). La administración pública está destinada históricamente a cambiar de fondo, en sentido de cascada, es decir, a partir de un cambio federal, seguido de las entidades federativas, y proseguir con el ámbito municipal. Situado el problema en el marco específico que ahora nos interesa, lo que Marx nos dice es que *el proletariado no puede emanciparse sin pasar de la teoría a la praxis, ni la teoría por sí misma puede emanciparle, ni su existencia social garantiza por sí sola su liberación* (Anderson, 1979, p.318).

De poco sirven las teorías de administración, provenientes del sector privado o público, sino se ponen en práctica con raciocinio, haciendo adaptaciones a la realidad social de la actual de las administraciones públicas. Las teorías que han escrito autores considerados clásicos, deben ser analizadas minuciosamente, a efecto de considerar la aplicabilidad en administraciones públicas de tiempos actuales; no tienen que ser aplicadas de tajo, se deben adecuar esas teorías bajo una planeación integral.

Para un buen gobierno o correcto desempeño de una administración pública, de acuerdo con Sánchez (1980), es de vital importancia que los actos públicos se orienten hacia la interpretación y actualización de las actividades administrativas según sus propias necesidades; a través de los actos humanos debidamente encausados, se eficientará el ejercicio administrativo, otorgando más y mejores servicios a las comunidades, logrando cambios auténticos en pro de un desarrollo económico sustentable. "El principal representante y apologista de la teoría crítica fue Max Horkheimer, quien propuso que la misma deberá orientarse hacia la interpretación y actualización de la teoría marxista originaria según su propio espíritu. Para realizarlo era necesario resaltar el concepto marxista de praxis, en el sentido de que el conocimiento no es una simple reproducción conceptual de los datos objetivos, sino una transformación y reproducción auténtica de la realidad" (Anderson, 1979, p.320)⁹.

Para lograr una transformación de la administración pública en México, es menester que las élites del poder deseen llevarla a cabo, debido a que los poderes de la Unión, tiene el monopolio del ejercicio de la administración del Estado, a través de sus tres brazos manipuladores, el que crea los mandatos, el que los aplica y el que los ejecuta (poderes legislativo, judicial y ejecutivo). También en el denominado estado de derecho, estado democrático, existen entes supremos y soberanos y entes subordinados que irremediablemente deben acatar las órdenes de los superiores. Decía Pareto que:

[...] sería una ilusión creer que el fin de la lucha entre capital y trabajo traería el fin del conflicto de clases en su sentido amplio. Aun en una sociedad colectivista, se producirían conflictos entre las diferentes especies de trabajadores en un Estado socialista, entre intelectuales y no intelectuales, entre distintas clases de políticos, entre políticos y los administrados por ellos, entre innovadores y conservadores. La Apocalipsis socialista podía desecharse como un espejismo" (...) "La masa de la población nunca podía ser más que un instrumento pasivo en las revoluciones y en las guerras civiles, entonces la parte científica de Marx no apuntaba necesariamente hacia el socialismo. El materialismo histórico podía volverse en dirección conservadora para dar a las élites amenazadas una nueva reflexión y confianza en sí mismas (Anderson, 1979, p. 456-460).

⁹ Max Horkheimer (1895 –1973) fue un filósofo y sociólogo alemán, famoso por su trabajo en teoría crítica de la sociedad como miembro de la Escuela de Frankfurt de investigación social.

Durkheim¹⁰, citado en Habermas (2000) afirmaba que: "una sociedad que presenta solidaridad mecánica se caracteriza por su derecho represivo como las personas son muy similares en este tipo de sociedad, y como la totalidad de sus miembros suelen creer profundamente en una moralidad común, cualquier ofensa contra su sistema de valores compartidos suelen ser de la mayor importancia para la mayoría de los individuos dado que la mayoría de las personas se sienten ofendidas y creen profundamente en su moralidad común, el trasgresor suele ser severamente castigado si comete una acción considerable como una ofensa contra el sistema moral colectivo".

Una sociedad con solidaridad orgánica se caracteriza por su derecho repositivo en lugar de ser duramente castigado por la más mínima ofensa contra la modalidad colectiva, a los individuos se les suele pedir en este tipo de sociedad más moderno tan sólo que cumplan con la ley o que recompensen a los que han sido perjudicados por sus acciones. En una sociedad con solidaridad mecánica, la administración del derecho represivo esta en el poder de las masas, por el mantenimiento del derecho repositivo es responsabilidad única de entidades especializada, como son la policía y los tribunales.

2.2.2. Planeación

La administración pública no puede ser considerada simplemente como el manejo del aparato burocrático del Estado sino, ante todo, como las respuestas y políticas que realiza éste para responder a la problemática social que enfrenta un gobierno en turno.

El sistema de gobierno puede exigir respuestas diferenciadas a lo largo del territorio, mismas que pueden y deben corresponder a la división geopolítica (Koontz y O'Donnell, 1972, p.78).

¹⁰Émile Durkheim (1858 –1917) fue un sociólogo francés. Estableció formalmente la sociología como disciplina académica y, junto con Karl Marx y Max Weber, es considerado uno de los padres fundadores de dicha ciencia. Durkheim concibió la existencia de fenómenos específicamente sociales («hechos sociales»), que constituyen unidades de estudio que no pueden ser abordadas con técnicas que no sean las específicamente sociales.

En México contamos con un sistema federal de gobierno donde una de las instancias corresponde al gobierno estatal, el cual dice responder en forma descentralizada a los diversos problemas que enfrenta el Estado. De hecho es uno de los ámbitos más importantes de un proceso de descentralización.

La administración estatal y municipal deberán tomar parte del proyecto de desarrollo nacional considerando múltiples aspectos. Estos pueden ser definidos en una primera instancia como: económicos, políticos y socio-culturales, siendo su papel el establecimiento de orientaciones, políticas y acciones adecuadas a su desarrollo y correspondientes a una dinámica nacional enmarcada en un proyecto nacional.

Esto implica que, partiendo de un proyecto nacional común, será necesario un grado relativo de autonomía de las entidades federativas en lo económico, en lo político, en su vida socio-cultural y en el cuerpo administrativo público que, buscando efficientarse y dar una respuesta rápida y oportuna a los problemas que la sociedad la reclama atender, deberá descentralizar sus acciones para facilitar la acción de las administraciones estatales.

Los ámbitos mencionados guardan una relación dinámica y se encuentran íntimamente relacionados; sin embargo los hemos separado para mostrar en una forma clara los distintos puntos a los cuales debe responder la administración estatal.

En primer término, y concerniente al ámbito económico, la administración estatal habrá de establecer y ser corresponsable de la dinámica de desarrollo, entendiendo no sólo el crecimiento del producto, sino la mejora material general todos y cada uno de los administrados. Ello significa reconocer las dinámicas propias de las actividades productivas y los diferenciales presentados en los sectores agrícola, industrial y de servicios, mismos que comparten las limitantes nacionales pero que presentan una problemática propia y distintiva para cada región y localidad. Habrán de establecerse acciones acordes a las limitaciones, pero también a la situación y demanda de los ciudadanos de las entidades federativas.

Además, en lo político, la administración estatal habrá de buscar la adecuada participación política de sus gobernados y el desarrollo político de su entidad. Ello corresponde a una dimensión especial de los procesos políticos donde existen luchas de poder.

La administración estatal es la subdivisión política del gobierno que puede actuar discrecionalmente cuando se requiere tomar decisiones, por lo cual conlleva un determinado margen de acción dentro de los límites de la entidad de gobierno. Estas decisiones no son adoptadas en forma unilateral mediante el sistema político local y sus instituciones, a menudo se toman en conjunción con otros gobiernos. Por otro lado, las pautas políticas a nivel local son muy diversas, asumen un carácter específico en cada localidad concreta de acuerdo con la influencia de las corrientes ideológicas, la estructura social, la tecnología de la sociedad, los problemas que trate y las relaciones de fuerza existentes en el momento en que se elabora la política.

Por último en lo socio-cultural, la administración estatal debe reconocer que toda relación se vive en un espacio que guarda una identidad y en la cual se vive y revive la identidad de los individuos que en él se desarrollan. Este espacio tiene el carácter de una representación de lo social, produce materialmente su representación y representa determinadas relaciones sociales con marcos de referencia y valores, ritos y mitos vividos y compartidos, y donde el manejo de símbolos remite a una representación social y a una representación de rol dentro del sistema de relaciones.

En el nivel regional y local se manifiestan configuraciones de relaciones sociales diversas que van desde el espacio urbano hasta el rural, conservando rasgos de diversidad y localismo. En el ámbito social es necesario comprender esta especificidad regional, los rasgos autóctonos como expresiones de cultura, historias, creencias, símbolos y tradiciones de las comunidades.

Por consiguiente, el ámbito de la actuación de las administraciones estatales, es bastante amplio y representa todo un reto, mismo que ha de tomarse con los elementos más idóneos y una orientación social, implicando el uso de una

tecnología administrativa eficaz y eficiente para satisfacer las actividades sustantivas propias de las dimensiones que hemos señalado.

La práctica de la planeación estatal. De acuerdo con el artículo publicado por José Mejía Lira¹¹ 2010, la planeación es un proceso útil a la realización de las actividades correspondiendo, en nuestro caso, a una de las tareas de la acción de gobernar que tiene como finalidad el preveer y determinar el rumbo de las acciones del aparato público, buscando inducir los cambios necesarios para una situación favorable, previendo y haciendo participar a los implicados en el quehacer público.

La práctica de la planeación a nivel de las entidades federativas se encuentra muy difundida, sin embargo las orientaciones de los planes son diversas y con variadas consideraciones que condicionan la actuación y cabal realización de los mismos (Ackoff, 1970).

De acuerdo un conjunto de planes del ámbito estatal o regional en México, analizado por Mejía (2010) encontramos una disparidad en los contenidos de los mismos. Para analizar los planes hemos considerado los siguientes aspectos:

- El diagnóstico
- El establecimiento de relaciones causa-efecto
- La definición de objetivos
- La existencia de programación
- La consideración de una normatividad
- El establecimiento de mecanismos de coordinación y/o organización
- La consideración de actores, y
- El señalamiento de sistemas de control y evaluación

Con respecto al primer aspecto encontramos que todos los planes analizados establecen un diagnóstico, aunque bajo un esquema descriptivo y sin uso de un modelo teórico que condiciones y derive las acciones. Por ejemplo no se establece de antemano la información que se requiere y se maneja todo tipo de parámetros en los diagnósticos, sobre todo con indicadores económicos o socioeconómicos.

¹¹ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/33/trb/trb19.pdf>

Las relaciones causa-efecto, que señalarían el por qué de la situación se establecen, en general, muy marginalmente y de manera implícita. Para la comparación se clasificó esta relación en una escala de: alta, media y baja. La mayor parte de los planes correspondieron a la clasificación baja y media.

Con relación a los objetivos, la mayoría de ellos establecen grandes objetivos, o dicho de otra manera señalan objetivos que corresponden más a valores que objetivos realizables en el periodo que cubre el plan.

La programación en los planes se encuentra grandemente expandida.

En cuanto a la normatividad solo unos pocos señalan o remiten a normas para la satisfacción de los cometidos del plan, y en muy escasas ocasiones se señaló una normatividad ex profeso para el plan.

Lo que mayormente llama la atención es la poca consideración de los agentes que intervienen en los procesos. A pesar de que varios de los planes consideraban a los diversos beneficiarios del plan y algunos de los agentes proveedores del servicio o producto.

2.2.3. Principios constitucionales

Encontramos que el artículo 4º. Constitucional es garante de una vida digna para todos los mexicanos, lo cual excluye de una vida de pobreza y desigualdad.

Artículo 4o. (Se deroga el párrafo primero)

Tercer párrafo:

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Séptimo párrafo:

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Octavo párrafo:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

2.3. Políticas públicas

El gobierno por su alta capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc., para resolver o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no. “Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad” (Martineli, 2002).

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar, una política pública es *aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*”, Frohock¹², citado por Aguilar (2003) menciona que una política pública es *una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas*. Al parecer del autor una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, ahora bien, si una decisión no es a fin de cuentas llevada a cabo solo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir solo queda en el papel. Siguiendo con

¹² Fred M. Frohock, Dr. en Ciencias Políticas y Filosofía, Universidad de Carolina del Norte, es profesor y catedrático de ciencias políticas en la Universidad de Miami, con concentraciones de académicos de la filosofía política, el derecho y la bioética.

esta línea, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político.

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado. Carlos Ruiz Sánchez (1996) en su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos:

1. Identificar y definir los problemas.
2. Percibir la problemática actual o futura.
3. Seleccionar soluciones.
4. Establecer objetivos o metas.
5. Seleccionar los medios.
6. Implementarla.

Todos los pasos son indispensables, desde luego, si logramos identificar el problema lo tenemos 50% resuelto. Hay que establecer claramente a quien afecta, en donde se presenta y cuanto miden las alteraciones que provoca el problema. Para ello implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología-política del gobierno impide la realización del objetivo planteado (Ruiz, 1996, p.122).

Cuando analicemos la solución al problema para el cual creamos la política pública es conveniente analizar los siguientes elementos:

- Respaldo ideológico-político.
- Valoración de los criterios políticos.
- Valoración de los criterios técnicos.

- Valoración de los criterios administrativos.

También hay que considerar los recursos con los que podemos contar para la planeación y consecuente implementación de nuestra política, tanto tecnológicos como administrativos, organización operativa, gasto, etc. De igual manera deberemos de ser cuidadosos al planear nuestra política ya que debemos tener en cuenta la opinión de la sociedad (o de la parte de ella) a la que aplicaremos nuestros planes, porque a nuestra visión nos puede parecer una magnífica idea pero para las personas puede parecer perjudicial o benéfica.

La función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas es la definición de las normas que determinan cuándo deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de política. La solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no solo una, por tanto debemos considerar la mayor parte de las opciones y al ir las analizando objetivamente descartar e ir seleccionando las más viables.

“Las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de política. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas” (Sánchez, 1993).

Ahora bien, en la elaboración de las políticas públicas intervienen tanto instituciones como individuos. Las instituciones son las que instrumentarán y crearán la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas. Para la coordinación y estabilidad social es necesario la creación de instituciones ya que de ellas ha de depender la viabilidad del sistema político, social y económico. Para ello es indispensable el estudio de las instituciones y crear una teoría para ello. Villarreal (2001) hace un análisis en cuanto a la nueva institucionalidad para el desarrollo de una economía de mercado (es decir una nueva económica institucional) que bien podríamos usar de analogía para ejemplificar la estructura gubernamental para la elaboración de políticas públicas.

El gobierno es una institución que deber tener tres elementos básicos:

1. Reglas del juego claras, que son las instituciones.

2. Con jugadores transparentes, que son las organizaciones.
3. Y los incentivos a la productividad y eficiencia.

Para esto, el gobierno Federal de nuestro país ha creado la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas y Crecimiento con Calidad a cargo de Sergio Alejandro García de Alba Zepeda. La cual tiene como funciones:

- Apoyar en general y en lo particular al C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el cumplimiento cabal de las responsabilidades y facultades que le confieren el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Contribuir al reemplazamiento a través de la innovación, de los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura hacia enfoques visionarios y de futuro que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.
- Coadyuvar en el logro de las políticas públicas mediante la definición de espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y de responsabilidad propios de los sectores social y privado así como el grado de intervención que corresponde al estado.
- Contribuir a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a las autoridades.
- Propiciar el desarrollo regional bajo el fundamento del respeto a la libertad de cada región y entidad para controlar su propio destino en armonía con el resto de país.
- Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación, con pleno respeto a sus usos y costumbres, así como promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional y promover la construcción eficiente de políticas para el cuidado y desarrollo de la infancia y la adolescencia.

- Propiciar relaciones eficaces y aportar información estratégica entre el equipo de trabajo, sectores de la sociedad, instituciones y órganos de gobierno para acercar el ejercicio del poder público a las expresiones ciudadanas.
- Proporcionar seguridad y apoyo logístico a las actividades del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar el desempeño de sus funciones.
- Garantizar la administración eficiente y honesta de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos asignados a la Presidencia de la República.

Es un hecho que con la creación de esta dependencia federal no se solucionarían todos los problemas que acontecen en nuestro país, pero bien es cierto que es solo un aporte institucional para la creación de políticas públicas.

Cada Estado a través de su aparato gubernamental tiene la opción de la creación y evaluación de políticas, no es necesaria la creación de una oficina especial para esto, pero es indispensable que cada persona (político) que tenga el poder de tomar decisiones que afecten a las mayorías se haga cargo de dar respuesta efectiva a las demandas sociales. En teoría cualquier persona puede elaborar una política pública, puede instrumentarla, pero aquellas personas que estén dentro de la toma de decisiones últimas son las que verdaderamente pueden implementar las políticas públicas. Sirve de muy poco que nosotros llevemos a nuestro diputado local una propuesta de política si no tenemos la capacidad decisoria para llevarla a cabo en última instancia. Si bien es cierto que en nuestro país las políticas públicas son muy poco efectivas en materia de seguridad pública, pobreza, empleo, transporte público, etc., también es cierto que carecemos de una conciencia política y cívica que deje a un lado el problema de la corrupción; también, de nada sirve que tengamos estupendos aplicadores de políticas si no tenemos la suficiente visión para saber cuáles son los problemas que hay que resolver y carezcamos de buenos análisis de las políticas.

Así como hay un Instituto que verifica la legalidad en los procesos electorales habrá que considerar la creación de un Instituto (independiente) de evaluación de

las Políticas Públicas en donde se hagan análisis profundos en relación con las políticas existentes y la creación de políticas que resuelvan los problemas trascendentales en nuestro país, porque en realidad sirve de muy poco una sola oficina a cargo del gobierno federal para evaluar la implementación de las políticas. Ya que “el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver –justa y eficientemente - problemas concretos de política pública” (Calva, 2002, p.508).

En el trabajo realizado por Baradach (1998) nos señala ocho pasos para el análisis de las política.

1. Definición del problema.
2. Obtención de información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de los resultados.
6. Confrontación de costos.
7. Decisión.
8. Cuento su historia.

Nos muestra metodológicamente pero no de una manera ortodoxa una guía que podemos usar. Parte de lo más elemental como lo es la definición del problema hasta la culminación con la solución de éste. El punto más importante de todo el proyecto de análisis que tengamos es la definición del problema ya que de ahí tendremos que partir para desarrollar nuestro análisis y si no tenemos bien identificado el problema difícilmente podremos llegar a una solución que satisfaga a nuestro cliente o a la sociedad donde queramos implementar nuestra política.

Este es un paso crucial que marcará el devenir de nuestro análisis. Posteriormente el paso que requiere más trabajo no solo intelectual sino físico es la obtención de información ya que tendremos que usar de nuestro ingenio para poder adquirir información que nos pueda ser útil a nuestro proyecto y no solo recoger información para acumularla.

En cuanto a la construcción de alternativas tenemos que plantearnos claramente las opciones que tomaremos en cuenta en nuestro análisis y consecuentemente la selección de los criterios para ir delimitando mas nuestro problema y no perdernos en un bagaje inmenso de información y posibles soluciones.

La proyección de resultados tiene que ser basada en la realidad en que nos encontramos porque en ocasiones llegamos a ser demasiado idealistas en nuestro proyecto lo cual nos desvía de la objetividad que hay que tener, seguidamente la confrontación de los costos tiene que ir relacionada con qué tantos beneficios obtendremos. Un paso crucial para nuestro análisis de políticas es el decidir si nuestro proyecto es el indicado, repetir cada uno de los pasos es recomendable ya que podemos ver nuevas alternativas y opciones a seguir y no solo quedarnos con la primera opción que planteamos y finalmente tendremos que dar a conocer nuestro proyecto del cual tendremos que estar plenamente convencidos de que funcionara.

Al discutir las políticas a implementar puede darse el caso en que se obtengan resultados no benéficos para los propósitos que tenemos y tenemos que hacer uso de mecanismos de convencimiento y negociación para obtener el mejor resultado, también podemos hacer uso de la persuasión o la retórica. El analista político tiene que en ocasiones hacer uso de estas herramientas y de otras metodologías para sacar adelante su propuesta de política (Majone, 2004).

Algunos autores han sostenido que el objetivo principal del análisis de políticas, si no es que el único, es llevar los principios de la elección racional de la esfera de las transacciones económicas privadas a la elaboración de las políticas. Al aplicar la elección racional, estamos hablando de que se tiene que aplicar una política con el menor costo pero con el máximo beneficio.

La función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas es la definición de las normas que determinan cuándo deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de política. La solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no solo una,

por tanto debemos considerar la mayor parte de las opciones y al ir las analizando objetivamente descartar e ir seleccionando las más viables.

Al tomar decisiones, según Majone (2003) se tiene que estar consciente del método que tiene que utilizar para que la mayoría de la población resulte beneficiada, porque la política pública no debe sólo beneficiar a la élite gobernante, sino que a toda la sociedad, es por esto que tiene que hacerse no de una racionalidad absoluta en donde se enfrente al siguiente esquema: decisor y problema, identificación de sus preferencias, búsqueda de alternativas, recurso a un criterio objetivo y la elección de una solución; sino de un esquema de racionalidad limitada en donde tome en consideración el contexto en que se desenvuelven tanto las preferencias y obligaciones del decisor, búsqueda de una variedad restringida de alternativas, recurso a un criterio razonable de opciones y por último la selección de una solución satisfactoria.

Para tomar una decisión sobre políticas públicas es necesario examinar todas las soluciones posibles antes de establecer la decisión final ya que en la vida social es difícil determinar cuál es la mejor solución para un problema debido que hay que considerar diversos factores como: actores que interfieren en el problema y contexto que rodea la situación.

Hemos tenido fracasos pero también logros en la elaboración e implementación de política públicas, unas han sido acertadas y otras equivocadas, “el análisis de políticas públicas específicas se vuelve indispensable, a fin de no caer en modelos que, desde una visión homogeneizante, pretenden explicar el cambio en las estructuras en las distintas realidades nacionales” (Baradach, 1998). Es imprescindible construir un entorno con un ambiente social y político que genere los más amplios márgenes de credibilidad y confianza en las Instituciones del Estado.

2.3.1. Presupuesto de egresos

Los fundamentos teóricos y prácticos del presupuesto, como herramienta de planificación y control, tuvo su origen en el sector gubernamental a finales del siglo

XVIII cuando se presentaba al Parlamento Británico los planes de gastos del reino y se daban pautas sobre su posible ejecución y control (Burbano, 2005).

Desde el punto de vista técnico de la palabra se deriva del francés antiguo bougette o bolsa. Dicha acepción intentó perfeccionarse posteriormente en el sistema inglés con el término budget de conocimiento común y que recibe en nuestro idioma la denominación de presupuesto.

En 1820 Francia adopta el sistema en el sector gubernamental y los Estados Unidos lo acogen en 1821 como elemento de control del gasto público y como base en la necesidad formulada por funcionarios cuya función era presupuestar para garantizar el eficiente funcionamiento de las actividades gubernamentales.

Definición de Presupuesto de Egresos. Se comprende de manera genérica al Presupuesto Público como Presupuesto de Egresos¹³, en el caso de nuestro país, la Secretaría de Hacienda define al Presupuesto de Egresos de la Federación como los recursos que el Gobierno requiere para poder cumplir con sus funciones.

El monto de tales recursos constituye el Gasto Público. El Presupuesto de Egresos de la Federación señala la asignación, destino y tipo de gasto que el Gobierno requiere efectuar durante un ejercicio fiscal, es decir un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad. En suma, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año, mismo que es autorizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión¹⁴.

La formulación del presupuesto de egresos implica conocer la forma en que habrá de financiarse el total del gasto público, es decir los ingresos. Y a partir de

¹³ Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

¹⁴ Ver SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, en:
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rsp01.pdf

ambos se obtiene el saldo, es decir el balance público. El presupuesto público se formula para los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En el caso específico del Presupuesto de Egresos, dada su naturaleza, la distribución de los recursos públicos puede ser interpretada como una manifestación de las prioridades de la política pública. En este sentido, el Presupuesto de Egresos puede ser analizado en tres dimensiones: política, como resultado de las fuerzas políticas y los grupos de poder que intervienen en la asignación de los recursos públicos; económica, que permite comprender el costo-beneficio de la provisión de bienes y servicios públicos y su impacto sobre el desarrollo económico-social; y en su dimensión técnica, como el resultado de procesos contable-administrativos empleados para su presentación, ejecución y control (Petrei, 1997).

Control presupuestario. El control presupuestario, es un proceso que permite evaluar la actuación y el rendimiento o resultado obtenido en cada centro; para ello se establecen las comparaciones entre las realizaciones y los objetivos iniciales recogidos en los presupuestos, a las que suele denominarse variaciones o desviaciones (Sweeny y Rachlin, 1984).

La presupuestación y el control son por tanto procesos complementarios dado que la presupuestación define objetivos previstos, los cuales tienen valor cuando exista un plan que facilite su consecución (medios), mientras que la característica definitoria del control presupuestario es la comparación entre la programación y la ejecución, debiéndose realizar de forma metódica y regular (Burbano, 2005).

El eje fundamental del control presupuestario se centra en la información necesaria acerca del nivel deseado de rendimiento, el nivel real y la desviación. Además es necesaria la acción para poner en marcha los planes y modificar las actividades futuras. El control presupuestario, por tanto, va mucho más allá de la mera localización de una variación.

La implantación de un mecanismo de control a través del presupuesto supone comparar los resultados con los correspondientes programas, y si no coinciden deberán analizarse las causas de tales diferencias. En este contexto, pues, para

ejercer un control eficaz, según Petrei (1997), deben realizarse las siguientes consideraciones:

- Todo lo que ha sido objeto de una programación debe ser objeto de control.
- Toda desviación entre programas y ejecución del presupuesto tiene un motivo que hay que analizar y que puede deberse a un fallo en la programación, un defecto en la ejecución o a ambas razones.
- Toda desviación debe ser asignada a un responsable concreto, lo que requerirá llevar a cabo un análisis minucioso de dicha desviación.
- Las desviaciones pueden exigir medidas de corrección; es decir, el fin último del control presupuestario no es transmitir temor a los directivos, sino hacerles ver las deficiencias que se han producido y sugerirles las acciones correctoras a emprender

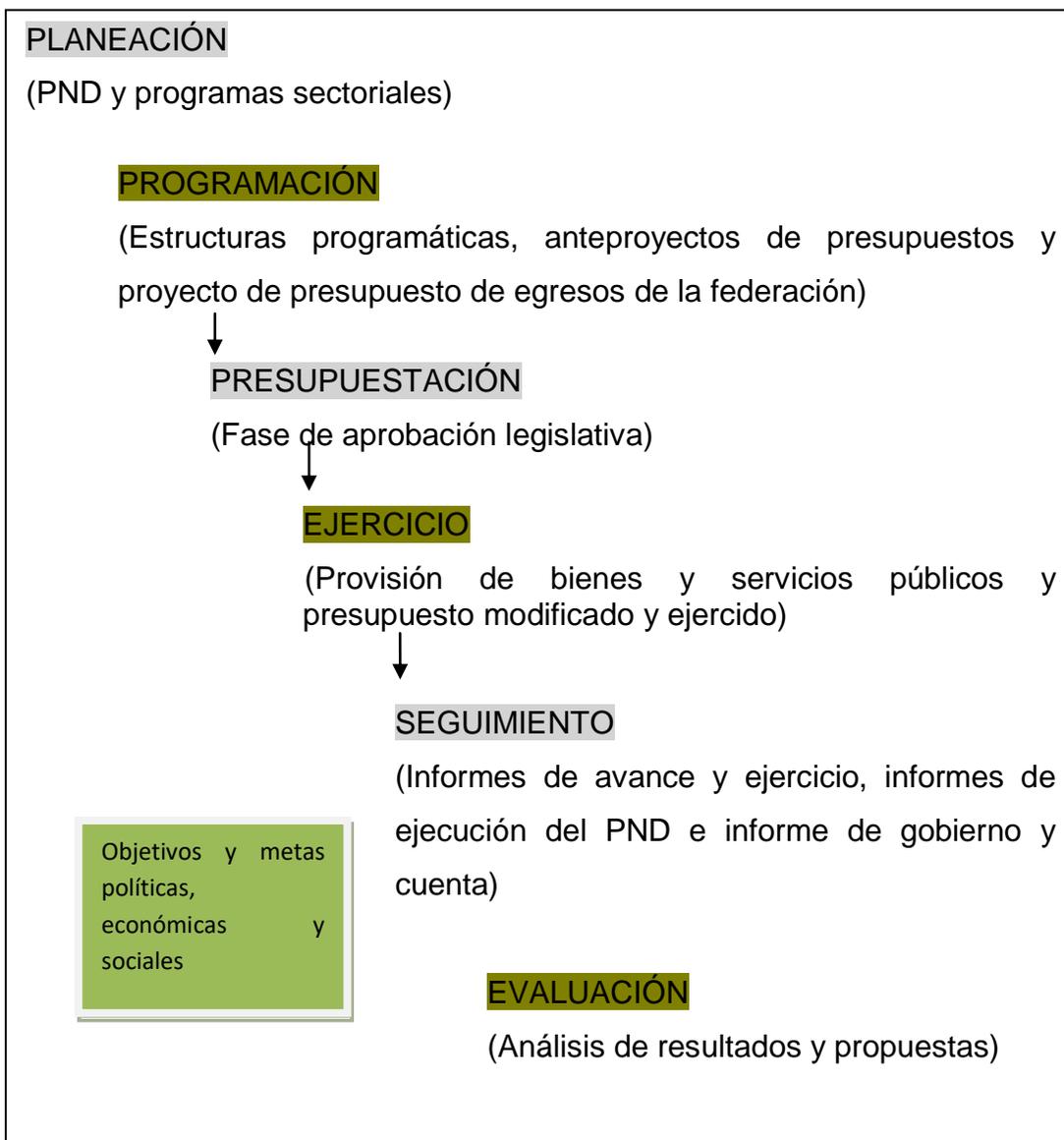
2.3.1.1. Gasto público

El gasto público es la cantidad de recursos públicos que el Estado decide erogar durante un período determinado, generalmente un año, para cumplir con sus funciones y ejercer sus atribuciones. Por tanto, el gasto público se distribuye entre las diferentes instituciones y organismos encargados de llevar a cabo esas tareas, las cuales se realizan por lo general en arreglo a los planes y programas gubernamentales correspondientes con determinadas políticas públicas. De esta manera el ejercicio del gasto público cierra el circuito de ingresos-gasto que el Estado debe realizar (Garrido, 1991).

El ciclo del presupuesto de egresos de la federación. En el caso de México, el gasto público queda consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), cuya elaboración responde a lo establecido en la CPEUM y otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. De acuerdo a lo establecido en estos ordenamientos, los programas presupuestarios anuales deberán regir su elaboración por los objetivos, estrategias, políticas y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales que se deriven de él.

Es decir que el proceso de elaboración del PEF queda enmarcado en el proceso de planeación-programación-presupuestación del Gobierno Federal¹⁵.

Cuadro 2.1. El ciclo integral del presupuesto de egresos de la federación



ase en:



Plataforma política y programa de gobierno

Fuente: Manual de presupuesto de egresos de la federación

Este ciclo incluye las etapas del ejercicio del gasto público, es decir su aplicación efectiva en programas y acciones específicas; el seguimiento y control del gasto público, para conocer con oportunidad posibles desviaciones o subejercicios; y finalmente una fase de evaluación, de la cual se desprende un análisis de resultados y propuestas que podrían incorporarse en el siguiente ciclo de planeación-programación-presupuestación.

Formas de clasificación del gasto público. Existen esencialmente cuatro formas básicas de clasificar y presentar el gasto público o presupuesto de egresos. El cuadro 2.2. muestra una descripción general de cada una de ellas. Esas clasificaciones responden a criterios diversos y distintos para agrupar el gasto público. A continuación se hace una descripción más detallada de cada una de estas clasificaciones básicas.

Cuadro 2.2. Clasificación del presupuesto de egresos

| Tipo de clasificación | Criterios de clasificación | Conceptos de clasificación |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programática | Erogaciones vinculadas o no a programas gubernamentales específicos y provisión de bienes y servicios públicos | <ul style="list-style-type: none">• Gasto programable• Gasto no programable |
| Administrativa | Por ejecutores del gasto y unidades administrativas responsables de la ejecución del gasto | <ul style="list-style-type: none">• Entidades de la Administración Central (gobierno federal)• Organismos y empresas del sector paraestatal |

| | | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Funcional | Gastos públicos realizados para atender las funciones públicas | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo social • Desarrollo económico • Gobierno |
| Económica | Erogaciones realizadas para la adquisición de bienes y servicios para cumplir con las funciones y actividades del Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Gasto corriente • Gasto de capital |

Fuente: Manual de presupuesto de egresos de la federación

1. Clasificación programática

Esta clasificación ordena el gasto público en dos tipos de recursos: uno, los empleados para aplicar y ejecutar planes y programas específicos de gobierno, los cuales generalmente se asocian con la provisión de bienes y servicios públicos; y dos, aquéllos que se utilizan como gastos de carácter general no asociados a ningún programa específico. Por tanto las erogaciones se clasifican como *Gasto Programable* y *No Programable*.

Gasto Programable. Se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado: la provisión de servicios de educación, salud, seguridad pública, entre otros. Comprende a las erogaciones que están sujetas a un programa previamente establecido, que se dirigen a alcanzar objetivos y metas específicas, con un efecto directo en la actividad económica y social. Dichos recursos son utilizados tanto por las dependencias centrales como por el sector paraestatal (Del Río, 2000).

Gasto No programable. Gastos destinados a saldar compromisos que por su naturaleza no pueden ser identificados con un programa específico, de hecho se asocian de manera general a las acciones de Estado y contribuyen al cumplimiento de las funciones gubernamentales, apoyando la actividad financiera del Estado. Tal es el caso de las amortizaciones y el pago de intereses, las participaciones a estados y municipios, y los estímulos fiscales. Su efecto económico es posterior al momento en que se otorga, ya que el beneficiario hace uso de esos recursos con posterioridad (Del Río, 2000).

2. Clasificación administrativa

Las erogaciones se consolidan de acuerdo a la entidad o unidad administrativa responsable de la ejecución del gasto. A su vez las unidades responsables del gasto pueden ser agrupados en tres grandes grupos: gobierno federal, sector paraestatal o entidades de control presupuestario directo, y las entidades responsables de ejercer el gasto no programable. Estos grupos dan lugar a la identificación de las entidades responsables por *Ramos de gasto*, mismos que se separan en:

- Ramos autónomos
- Ramos administrativos
- Ramos generales
- Entidades de control presupuestario directo

A su vez cada Ramo comprende a otras unidades responsables que dependen de ellas, tales como las Subsecretarías, las Direcciones Generales, las Coordinaciones, Direcciones de Área, Subdirecciones etcétera. A la clasificación administrativa del gasto corresponde un concepto que es oportuno mencionar, el *Sector Público Presupuestario*, en el cual se incluyen todas las entidades que reciben recursos públicos federales tales como los ramos autónomos, los ramos de la administración central y las entidades paraestatales de control presupuestario directo¹⁶.

3. Clasificación funcional

En México a partir del año 2003 se encuentra vigente la clasificación funcional que se muestra en el cuadro 2.3., y que se corresponde con la clasificación empleada en 2006.

Cuadro 2.3. Presupuesto de egresos de la federación
Clasificación funcional

| Concepto |
|----------|
|----------|

¹⁶ Manual de presupuesto de egresos de la federación, 2006. Véase en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512006.pdf>

Gasto programable

Funciones de Desarrollo Social

Educación
Salud
Seguridad Social
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional
Agua Potable y Alcantarillado
Asistencia Social

Funciones de Desarrollo Económico

Energía
Comunicaciones y Transportes
Desarrollo Agropecuario y Forestal
Temas Laborales
Temas Empresariales
Servicios Financieros
Turismo
Ciencia y Tecnología
Temas Agrarios
Desarrollo Sustentable

Funciones de Gobierno

Administración Pública
Gobernación
Soberanía
Relaciones Exteriores
Hacienda
Orden, Seguridad y Justicia
Protección y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
Regulación y Normatividad
Otros bienes y Servicios Públicos
Legislación

Fuente: Manual de presupuesto de egresos de la federación

Gasto federalizado. El gasto federalizado tiene el propósito de hacer operativa la descentralización política, desde el punto de vista de la asignación y entrega de recursos a los miembros de la Federación, Estados y Municipios. Mediante esta asignación de recursos el Estado busca impulsar un proceso uniforme y homogéneo de desarrollo económico y social, en la medida de lo posible. Para lo cual integra el Gasto Federalizado, el cual se distribuye bajo ciertas normas y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Este gasto se integra con los siguientes Ramos Generales:

- 25 Previsiones y Aportaciones a los Sistemas de Educación Básica y de Adultos
- 28 Participaciones Federales a Entidades Federativas
- 33 Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
- 39 Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Municipios.

Estos recursos tienen en la actualidad una importante participación en las finanzas públicas del país, son a su vez la principal fuente de ingresos de las administraciones públicas estatales (entre 80 y 90 por ciento de los ingresos estatales y, en algunos casos, aún mayor).

Adicionalmente, la Administración Central, a lo largo del ejercicio fiscal distribuye recursos a las entidades federativas, a través de las Delegaciones Federales y Convenios de Descentralización y/o de Reasignación.

Normatividad de los recursos federales para los Estados. Los Ramos 28 y 33 se distribuyen entre las Entidades Federativas a partir de los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. La distribución de estos recursos entre las Entidades Federativas se realiza entre programas sociales y objetivos diversos.

Los recursos se concentran en las regiones con mayores núcleos de población, con mayores rezagos sociales, o una combinación de ambos, según las fórmulas establecidas para tal efecto en la Ley de Coordinación Fiscal.

El *Ramo 28* se determina con base en la Recaudación Federal Participable (RFP), cuyo monto se define en la Ley de Ingresos para cada ejercicio, se distribuye a los estados considerando básicamente los siguientes elementos: a) El esfuerzo recaudatorio, b) el número de habitantes y c) una proporción inversa a la participaciones por habitante.

Los recursos del *Ramo 28* se distribuyen a los Estados y Municipios mediante la integración de dos fondos principales, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, ambos representan el 88% del total de los recursos de este *Ramo*. Los recursos restantes se asignan mediante

Fondos integrados y vinculados a tributos específicos, como los Impuestos Especiales o el Impuesto sobre Automóviles nuevos⁷.

El *Ramo 33* se divide en siete fondos¹⁷, que se destinan para atender necesidades de educación, salud, infraestructura social, asistencia y seguridad social, seguridad pública y apoyos financieros para los municipios. Los fondos se distribuyen entre las Entidades Federativas a partir de fórmulas, indicadores, criterios, calendarios y destino establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Los siete fondos son:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), se constituye considerando el registro común de escuelas y de plantilla de personal, así como de las ampliaciones presupuestarias que se autoricen.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), se distribuye con una fórmula, considera el inventario de infraestructura médica y de plantillas de personal, así como recursos con cargo a provisiones para servicios personales transferidos a las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, incluye ampliaciones por concepto de incrementos salariales.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), también se distribuye con una fórmula y tiene dos componentes: el municipal es para financiamiento de obras para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; este componente es el más importante del Fondo. El estatal es para inversiones que beneficien directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN), se emplea para fortalecer los requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras; a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes y

¹⁷ Ver Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Gasto Federal Descentralizado. Distribución y Aplicación de Recursos, 1998-2006. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. Ed. CEFP/050/2006.

a las entidades y el D. F., mismas que distribuyen los recursos en proporción directa al número de habitantes de los municipios y de las demarcaciones territoriales.

5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), tiene dos componentes: uno de asistencia social, para la población en condiciones de pobreza extrema que se distribuye a través de los sistemas estatales del DIF, para desayunos escolares, apoyos alimentarios y a la población en desamparo; y dos, para infraestructura educativa, para construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física; este componente a su vez se desagrega en dos partes para los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria.

6. Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), planteado para cubrir los servicios de educación tecnológica y de adultos, se estima con base en los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal, incluyendo las erogaciones por conceptos de impuestos federales y aportaciones a la seguridad social.

7. Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP), se distribuye a los estados con una fórmula y está destinado al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública.

También se destina a complementar las dotaciones de: agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; y finalmente para financiar el establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.

El *Ramo 25, Previsiones para los Sistemas de Educación Básica, Normal y de Adultos*, surge en 1992, como resultado del proceso de descentralización educativa, la mayor parte se destina al Distrito Federal, una pequeña fracción se transfiere durante el transcurso del ejercicio al Ramo 33, el monto se determina

anualmente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El total se etiqueta básicamente para cubrir la plantilla magisterial.

El *Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas* (PAFEF), se creó a instancias del Poder Legislativo y se inscribió en el Presupuesto para el año 2000, como programa dentro del ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas); para el año 2003 se institucionaliza como un ramo general y en el 2006 se incorpora a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 85).

De acuerdo con su normatividad, cuando menos, el 50 por ciento del PAFEF, debe destinarse a inversión física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura, adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas y hasta un 3 por ciento del costo del proyecto programado para gastos indirectos, estudios y evaluación de proyectos de infraestructura. Otro fin es la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal; los apoyos a los sistemas de pensión y a las reservas actuariales; la modernización de los catastros, para eficientar la recaudación en las entidades; también se emplean recursos para modernizar los sistemas de recaudación locales y desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales; al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; y finalmente, para los sistemas de protección civil en las Entidades Federativas

Por último, los Convenios son recursos que se derivan de la firma de acuerdos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, tienen el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, correspondientes a programas federales, con base en un convenio modelo que deberán emitir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

2.4. La pobreza en México

Como ya se ha comentado ampliamente, la pobreza en México, y en el resto del mundo, es un asunto multidisciplinar con muchas variables a estudiar y analizar. Dentro de los múltiples aspectos que presentan los índices de desarrollo humano para México, la investigación ha optado por centrarse en los siguientes:

La desigualdad: Como se verá, la desigualdad es a la vez causa y consecuencia del lento crecimiento mexicano, que a su vez limita el resto del desarrollo humano en el país. Para muchos estudiosos, la desigualdad es la variable más significativa dentro de los análisis de la pobreza, pues en la medida que se consigue reducir los índices de desigualdad, la pobreza disminuye sistemáticamente.

Los servicios educativos y de salud: La inversión humana en educación y salud es crítica para poder salir del “círculo vicioso” en el que se encuentra gran parte de la población que cae en la pobreza.

Para el caso de México, los servicios educativos y de salud representan el 85% del presupuesto total del gobierno y los estados mexicanos. Por ello, el modo cómo se utilicen y distribuyan eficientemente estos servicios es de importancia central para acceder y/o mantener una vida digna. A este respecto, se debe mencionar que México ha tenido un significativo progreso en la última década, sobre todo en la participación de los grupos de ingresos más bajos en la educación secundaria y en los servicios de salud para no asegurados, como las variables más relevantes.

La dimensión espacial de la pobreza: Un análisis de la situación social del país por estados y municipios muestra que ésta no es lineal, sino que las enormes diferencias entre estados hacen necesaria políticas específicas por estados.

A pesar de los avances en bienes físicos y humanos de los últimos años, subsisten grandes problemas que giran particularmente en torno a cuestiones de desigualdad, los servicios de educación, los de la salud y el acceso a los servicios sociales. Los problemas de mala y desigual calidad de servicios parecen tener tanta relación con el funcionamiento institucional y los patrones de rendición de cuentas como con los recursos dirigidos a estos.

Los primeros apartados de este capítulo tienen como objetivo centrar conceptualmente los esfuerzos actuales del gobierno mexicano en el combate contra la pobreza. Seguidamente la investigación se dará a la tarea de recopilar y estudiar las cifras actuales de pobreza tanto de ingresos como de gastos, que servirán para poder entender la magnitud real del problema y ayudarán a la conceptualización de cada una de las variables antes mencionadas, que serán desarrolladas en subsiguientes apartados.

Para finalizar este capítulo, se realiza una comparativa entre la pobreza actual de México frente a los principales países de América Latina. La principal conclusión que se obtiene en dicho apartado es que no se contrasta que hoy en día México se encuentre en una posición relativamente mejor que el resto de países de su entorno, a pesar de los esfuerzos realizados en cuanto a las políticas económicas emprendidas.

2.4.1. Políticas para reducir la pobreza en México

En este apartado se pretende evaluar los mecanismos causales que afectan la pobreza. Hasta hace poco en México no había una posición oficial sobre las medidas de pobreza. Puesto que la definición de pobreza es necesariamente un producto de análisis técnico y de procesos políticos es de la mayor importancia contar con una posición oficial.

La necesidad de crear un marco conceptual y unas instituciones es central para el funcionamiento de la economía. Las instituciones dan forma a las realidades económicas de muchas maneras. A pesar de la magia de la “mano invisible”¹⁸, los mercados mismos nunca operan en realidad independientemente de las instituciones reguladoras o de la actividad deliberada de diferentes grupos con más o menos poder político y de mercado. Éste es un tema que Adam Smith destacó de manera convincente (Rothschild, 2001).

¹⁸ La mano invisible es una metáfora que expresa en economía la capacidad autorreguladora del libre mercado. Fue acuñada por el filósofo político escocés Adam Smith en su Teoría de los sentimientos morales (1759).

La utilización del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁹ como indicador del nivel de desarrollo de una población se basa en la idea, generalmente aceptada hoy en los medios políticos y académicos, de que si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para explicar el grado de avance de un país, no constituye una condición suficiente.

En México, el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) utiliza el concepto del PNUD respecto al concepto de desarrollo humano.

Así, el Conapo define al desarrollo humano “como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran”. Este concepto enfatiza la noción de que el desarrollo no se explica únicamente con el ingreso de la población y que esta dimensión no representa la suma total de una vida humana en la línea expresada por el PNUD desde su primer informe en 1990.

Los informes anuales sobre desarrollo humano que el PNUD publica desde 1990, presentan la clasificación mundial de los países de acuerdo a la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Si bien el número de países considerados cambia, México varía entre la posición 40 y 55 durante el periodo. Es importante aclarar que la metodología del cálculo del IDH ha sufrido diversos cambios a lo largo del tiempo, y por lo tanto, sus valores no son estrictamente comparables. Además, países que no formaban parte de la clasificación se han insertado en posiciones por arriba de México, lo cual explica en gran medida la pérdida de posiciones²⁰.

En 2002 se creó en México el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) con el objetivo de que dichos expertos plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en el país. La metodología aprobada parte de calcular la satisfacción de unas necesidades mínimas de

¹⁹ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el organismo miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que desde 1965 trabaja para reducir la pobreza en el mundo y los problemas asociados con ésta, a través de prácticas que apoyan al desarrollo humano y el progreso económico y social de los países en los que el PNUD tiene presencia.

²⁰ En el Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2005 se publica el cálculo del IDH con metodología comparable y se observa que México permanece en la misma posición relativa durante el periodo de 1990 a 2003.

consumo para la pobreza alimentaria, basadas en calorías y proteínas y se caracteriza por hacer la medición de la pobreza a través de los ingresos de los hogares sumando los ingresos monetarios y los no monetarios, incluyendo las imputaciones de los alquileres de las viviendas y excluyendo todas las formas de regalos y transferencias no monetarias entre los hogares.

En México, se reconocen varias dimensiones de la pobreza que pueden ofrecer la base para el análisis de la condición de la pobreza y sus causas²¹:

Pobreza alimentaria: la población que cuenta con un ingreso insuficiente como para proveerse una dieta que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos para la supervivencia. La Canasta Básica de Alimentos es definida y calculada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en colaboración con la CEPAL. Esta canasta se calcula para las áreas rurales y urbanas.

El concepto de pobreza alimentaria muestra una falta de sensibilidad social que mueve a la indignación, pues incluye a hogares cuyo ingreso no cubre las necesidades mínimas de alimentación. Según anota el profesor Julio Boltvinik:

"No reconoce ningún derecho humano, ya que reduce a los individuos a su estado más primitivo y animal" y cuyo supuesto implícito es que los hogares gastan todo su ingreso en comprar alimentos, sin considerar que "la desnudez en lugares públicos está prohibida y que sin gastos en transporte es imposible llegar al trabajo" (Boltvinik, 2004).

Pobreza de capacidades humanas. La población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, pero que no cuentan con la capacidad de invertir en educación, salud, vivienda, transporte, vestido y calzado. Ésta se refiere a la falta de posesión de capacidades humanas mínimas que permitan llevar una vida saludable y productiva.

Puede formularse en términos de acceso a un servicio de escolaridad básica y servicios de salud de calidad adecuada que sustenten esos fines. Lo que se considera como "básico" es uno de los debates centrales, y depende del nivel de desarrollo de cada sociedad.

²¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, (CONEVAL), "Líneas de Pobreza en México: 1992 – 2006." Agosto, 2007.

Pobreza de patrimonio: la población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, educación y salud, pero no con la capacidad económica para invertir en transporte, vivienda, vestido y calzado. Más allá de los activos humanos, la falta de activos físicos y financieros es un elemento de pobreza.

Aquí se incluyen bienes privados como vivienda, así como el acceso a bienes proporcionados públicamente. En muchas sociedades el acceso a un conjunto básico de servicios de infraestructura, como agua y saneamiento, caminos y electricidad, se considera esencial para un nivel mínimo de vida.

El Comité propuso la utilización de la Estadística Nacional de Ingreso y gastos de los Hogares (ENIGH) elaborada por el INEGI, como fuente primaria de información. La metodología acordada toma como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos) reportado en las encuestas y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso.

Cuadro 2.4. Líneas de pobreza en México año 2006 *

| Línea de Pobreza * (Pesos Mexicanos) | 2006 | |
|-----------------------------------------|----------|----------|
| | Urbano** | Rural |
| Alimentaria | 809.87 | 598.70 |
| Capacidades | 993.31 | 707.84 |
| Patrimonial | 1,624.92 | 1,086.40 |

Fuente: Comité Técnico para medición de la pobreza en México (CTMP)

* Línea de pobreza: Ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares elegidos. El método parte de una canasta básica (INEGI-CEPAL, 1992) de consumo compuesta por diversos bienes y servicios; la línea de pobreza es el gasto necesario para obtener esa canasta básica.

**Se considera localidades urbanas aquellas que tienen más de 15.000 habitantes y rurales menores a esta cantidad.

Medición del bienestar: El CTMP decidió utilizar el ingreso neto actual del hogar per cápita como medida del bienestar. El ingreso actual total de los hogares es la suma de los ingresos monetarios y no monetarios. El ingreso monetario incluye ganancias, ingresos por negocios, ingreso de capital, transferencias, ingreso de cooperativas y otras entradas. El ingreso no monetario incluye autoconsumo, pago en especie, regalos recibidos en especie y una estimación del alquiler de la vivienda (Boltvinik y Hernández, 1999).

Las políticas públicas pueden afectar la distribución de los activos. Por ejemplo, a través de la redistribución directa mediante reformas agrarias o procesos de privatización, o a través del régimen fiscal y los subsidios, el financiamiento directo, la oferta de educación y salud, etc.

En cada uno de estos pasos las condiciones iniciales y la elección de políticas afectan el entorno de los grupos pobres e influyen en sus elecciones sobre instrucción educativa, trabajo, inversión en activos físicos, migración y una variedad de otras conductas que afecta las condiciones económicas y sociales.

Esta “causalidad circular” entre riqueza, ingresos y poder, mediada por las instituciones, evoluciona en el tiempo y en la historia. La historia ha ubicado en posiciones desventajosas a los grupos pobres en sus condiciones económicas iniciales en la conformación de las políticas y en su implementación.

La historia pasada y reciente de México ofrece testimonios de las fuerzas que han tendido a perpetuar la pobreza y la exclusión social y de acciones para reducir la pobreza y la desigualdad, con un resultado limitado para estos últimos esfuerzos (Székely, Lustig y Mejía, 2000).

Actualmente hay una amplia variedad de iniciativas que se están poniendo en marcha en México, con resultado desigual. La prestación de servicios es un nexo clave de la interacción entre instituciones, conducta económica y bienestar. Los servicios básicos como educación, salud, electricidad, agua, saneamiento y caminos son constitutivos de bienestar, y pueden influir en los procesos dinámicos

de acumulación de activos y su interacción con las oportunidades. El Banco Mundial señala que la planeación y la efectividad de las acciones de desarrollo dependen de cuatro relaciones de rendición de cuentas e influencia²²:

Por una parte, los ciudadanos ejercen influencia sobre los políticos y las autoridades en la elección de políticas a través de las elecciones, las expresiones directas de la participación y diversas influencias directas, a menudo mediadas por organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, las autoridades ejercen influencia sobre proveedores o instituciones públicas a través de “pactos” que establecen las reglas de su conducta e influyen en las firmas privadas a través del entorno de políticas y el marco regulatorio de la conducta del sector privado.

Dentro del grupo de proveedores hay una variedad de influencias que afectan los incentivos, las culturas laborales y los proveedores de primera línea.

Por último, los ciudadanos ejercen el poder del cliente, o consumidor, sobre los proveedores en las transacciones en que intervienen empleos, bienes o servicios.

Todas estas relaciones de rendición de cuentas están impregnadas de reglas formales, relaciones de poder y estructuras socioculturales informales que conforman las desigualdades en una sociedad. La mayoría de los países latinoamericanos tiene largos historiales de una rendición de cuentas a la ciudadanía relativamente débil, lo que tiene que ver con instituciones “débiles y desiguales” que otorgan una influencia desproporcionada a las élites (Haber, 2005, p.2325-2353).

El papel de la volatilidad en la afectación de las condiciones económicas, es constitutiva del bienestar y tiene efectos dominantes en otros aspectos del comportamiento económico y social. No obstante, los mecanismos privados para manejar el riesgo son a menudo sub-óptimos, en especial por la falta de mercados de seguros y de crédito. Es muy importante que haya acciones públicas en cuanto

²² Banco Mundial. “Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy” Report No. 28612-ME. 2004.

a la protección social, ya que lo común es que los pobres sean más vulnerables debido a su baja base de activos y al escaso acceso a los mercados financieros para manejar la volatilidad.

Los estudios de *Voices of the Poor*²³ encontraron que el malestar (o pobreza) significaba carencia de medios materiales, pero también significaba muchas otras cosas, en especial mala salud, exclusión social y aislamiento, inseguridad y sentimientos de impotencia, desamparo y frustración.

A la inversa, una buena vida significa tener lo suficiente para cubrir las necesidades materiales básicas, estar bien y parecerlo, bienestar social e inclusión, seguridad y libertad de elección y de acción.

En el estudio de la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL)²⁴ del año 2004, el 23% de los encuestados afirmó que el bienestar significaba tener lo suficiente para comer; para el 16% significaba gozar de salud; el 13% opinaba que era disponer de servicios básicos; el 11% tener trabajo y un 5% opinaba que era tener paz. Este trabajo de campo documenta la complejidad del fenómeno de la pobreza.

Para Székely (2006) la investigación participativa no es un sustituto del trabajo cuantitativo basado en encuestas, pero ofrece una valiosa fuente de comprensión de lo que bienestar y pobreza significan para la gente pobre y de cómo evalúan los intentos del gobierno y de otros en la provisión de servicios.

Adoptar una perspectiva más amplia del bienestar y la pobreza tiene también fuertes raíces conceptuales. Como ya se ha expuesto, una de las influencias más importantes en el pensamiento sobre el desarrollo ha sido el trabajo de Sen (1992). En él, tres ideas tienen una especial relevancia:

- La primera tiene que ver con qué constituye el bienestar y qué la pobreza. Sen sostiene que los logros de la gente en términos de hacer o ser, o sus “funcionamientos”, es lo que debería evaluarse como éxitos en bienestar.

²³ “Voices of the Poor” son una serie de trabajos promovidos por el Banco Mundial, para más información la siguiente dirección URL: <http://go.worldbank.org/H1N8746X10>

²⁴ SEDESOL 2004. Programa Oportunidades. Informes de diferentes años. México. <http://www.oportunidades.gob.mx/>

Tales logros pueden ir desde funcionamientos demasiado básicos, entre ellos, “estar bien alimentado, prevenir enfermedades que se pueden evitar y la mortalidad prematura, etc., hasta los más sofisticados como tener respeto de sí mismo, ser capaz de participar en la vida de la comunidad, etc.” Las condiciones materiales, entre ellas los ingresos, pueden contribuir a la realización de dichos logros.

- La segunda resalta la importancia de distinguir entre “logro” y “libertad de lograr” a la hora de evaluar tanto el grado como la relevancia normativa de las diferencias en el bienestar.

El “conjunto de capacidades” representa la gama de funcionamientos que puede lograr un individuo o la “libertad general de que goza una persona en la búsqueda de su bienestar”.

- La tercera hace referencia a las cuestiones del albedrío humano para los enfoques normativo y positivo que necesitamos para considerar a los individuos como agentes dotados de voluntad más que como receptores pasivos de sus condiciones y de las acciones del gobierno (Sen, 1992. pp. 4-10).

La importancia del futuro, ya sea en términos de posibilidades y oportunidades, o la “libertad de lograr” (o su falta), o del riesgo de caer en la pobreza, la mala salud u otras formas de carencias, están relacionadas tanto con la perspectiva de la gente pobre como con enfoques conceptuales como el de Sen (1992).

Estos planteamientos fueron centrales en el Informe de Desarrollo Mundial sobre la Pobreza y el Desarrollo de 2000 /2001 del Banco Mundial, así como en la serie de Informes Globales de Desarrollo Humano del PNUD.

Asimismo, son consistentes con la visión de desarrollo social expresada por el gobierno de México y con el trabajo del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Según este enfoque, la pobreza es la carencia de lo que una sociedad considera como el mínimo básico en términos de la gama de dimensiones que constituyen el bienestar. “La pobreza es una idea: una idea política y social que

refleja las esperanzas y aspiraciones de una sociedad. La pobreza es lo que esperamos eliminar” (Banco Mundial, 2001)²⁵.

CONTIGO es la estrategia del gobierno de México para promover el desarrollo humano y social mediante una coordinación de programas y sus instituciones responsables. CONTIGO tiene dos objetivos²⁶:

1. Ofrecer prestaciones sociales básicas a todos los mexicanos, entre ellas cuidado de la salud y educación de calidad, nutrición adecuada, vivienda, seguridad de empleo y pensiones.
2. Activar las palancas que estimulan el desarrollo humano, es decir ofrecer oportunidades para la integración productiva y social de los individuos a través de educación básica, salud, empleo y capacitación.

Las áreas de acción pública potencial se organizan en cuatro:

- Desarrollo humano: asegurar el desarrollo físico e intelectual de la población mediante una nutrición adecuada y el acceso a los servicios de salud, la educación y la capacitación.
- Generación de ingresos: promover el empleo y el desarrollo local, así como ofrecer créditos y asistencia técnica para proyectos productivos.
- Acumulación de activos: apoyo a la vivienda, al ahorro y a programas de escrituración de tierras que ayuden a los hogares a garantizar una base de patrimonio físico.
- Protección social: reducir la vulnerabilidad del hogar a choques y otros riesgos, como bajos ingresos entre los ancianos.

El marco CONTIGO cuenta con cinco principios básicos²⁷:

- Equidad para asignar más recursos a los grupos en desventaja.
- Transparencia para evitar el uso discrecional o político de los recursos.
- Corresponsabilidad entre los niveles de gobierno y la sociedad.

²⁵ Banco Mundial, “Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era”. Washington, D.C. 2001.

²⁶ Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2003. ver <http://www.contigo.gob.mx>

²⁷ En algunos documentos se incluye la sostenibilidad [ambiental] como sexto principio (ver Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2003).

- Cohesión social para fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo de la comunidad, la gobernabilidad y la democracia.
- Estimular la eficiencia en el gasto social a través de aprovechar las sinergias, eliminar la duplicación de funciones y asegurar la coherencia en los diferentes objetivos de los programas.

Contigo involucra 206 programas sociales de combate a la pobreza. Un total de 111 programas están dirigidos a la ampliación de capacidades, 38 programas a la generación de oportunidades de ingreso, 47 programas a la formación de patrimonio y 10 programas a la provisión de protección social. Los programas son coordinados principalmente por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA).

El gobierno destina la mayor parte del presupuesto del combate contra la pobreza a la ampliación de capacidades y formación de patrimonio. El gobierno federal es el principal ejecutor del gasto, aunque a partir de 1998, los estados y municipios van incrementando su participación lentamente.

Los programas de la estrategia Contigo que absorben mayores recursos son: el Programa de Desarrollo Humano denominado Oportunidades (antes Progresa), Programa de Empleo Temporal y Programa de Desayunos Escolares.

El Programa Oportunidades forma parte del objetivo denominado generación de oportunidades de ingreso y su principal propósito es romper los ciclos de transmisión intergeneracional de la pobreza. Específicamente, las acciones que contempla para lograr sus fines son las siguientes²⁸:

- Otorgamiento de becas para continuar estudios de nivel medio superior.
- Acceso preferente de sus beneficiarios a proyectos de Empleo Temporal.
- Acceso de las familias al sistema de ahorro y crédito popular impulsado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).
- Extensión de la cobertura de beneficios hacia localidades urbanas mediante módulos de atención a la demanda.

Uno de los objetivos principales del programa Oportunidades es incrementar la demanda de educación en el sector rural. El mecanismo es entregar dinero a las

²⁸ www.contigo.gob.mx

mujeres pobres de comunidades marginadas con la condición de que envíen a sus hijos a la escuela y que utilicen el sistema de salud. Adicionalmente se entrega dinero para la compra de comida.

Los estados con mayores niveles de extrema pobreza son los más beneficiados por los programas antes descritos. En 2005, los principales beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que absorbe la cuarta parte de los recursos gastados en superación de la pobreza son: Veracruz, Chiapas y Oaxaca.

Una vez esbozada la política social mexicana en cuanto a la lucha contra la pobreza, la investigación se va a dar a la tarea de analizar con detenimiento la situación actual, y las variables objeto de la investigación mencionadas anteriormente: la desigualdad, los servicios educativos y de salud, la distribución territorial de la pobreza y el fenómeno de la migración.

2.5. Pobreza y desigualdad

Para poder desarrollar las variables a analizar, en este apartado se van a recopilar y ordenar los datos oficiales de la ENIGH como base para cualquier desarrollo posterior²⁹.

Las encuestas desde 1977 proveen información sobre numerosas características socioeconómicas de la población: sobre los ingresos corrientes disponibles y los gastos de los hogares, así como sobre las transacciones financieras registradas dentro de cada unidad.

Con respecto a las características socioeconómicas, se incluye información sobre el número de individuos, el número de miembros que se encuentran empleados y subempleados, el número de miembros que perciben ingresos, así como la edad, el género, el nivel educativo, el sector de actividad, y la localización geográfica (por región y por área urbana o rural).

El ingreso disponible se divide en ingreso monetario y no-monetario. Las fuentes monetarias incluyen sueldos y salarios, rentas empresariales, rentas de la propiedad (consistentes en los pagos recibidos por concepto de propiedad inmobiliaria, los intereses provenientes de pagos o préstamos a terceros, los

²⁹ ENIGH. "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares". Diferentes años hasta 2007. Todos los datos que se van a exponer en este apartado corresponden a dicha fuente, salvo los citados expresamente.

intereses provenientes de acciones, y los retornos a otro tipo de activos), ingresos por cooperativas, transferencias y otras fuentes monetarias. Los ingresos no-monetarios incluyen el autoconsumo, los pagos en especie, los regalos y la renta imputada de la vivienda. El gasto de los hogares también está dividido en gasto monetario y no-monetario. Por definición, los gastos no-monetarios son idénticos a los ingresos no-monetarios (Székely, 2006).

La evolución de la pobreza desde los años 80 ha reflejado el desempeño macroeconómico de México, excepto en el periodo 2000-2002, y recientemente en el periodo 2004-2006. Los resultados de la ENIGH 2002 indican que desde 2000 hay una reducción en la pobreza extrema significativa estadísticamente en el ámbito nacional y rural, a pesar de que el crecimiento del ingreso general estuvo estancado.

Resulta interesante notar que aunque la proporción de personas pobres cayó entre 1996 y 1998, la profundidad y la severidad de la pobreza se incrementaron, lo que indica que los individuos más pobres no se beneficiaron inicialmente de la expansión económica de este periodo. Sin embargo, desde 1998 hubo logros significativos en términos de reducir la profundidad y severidad de la pobreza.

Se debe mencionar que hubo cuestiones que fueron objeto de debate público en México respecto de si los cambios de resultados se deben, en parte, a problemas de medición. La encuesta ENIGH se modificó entre 2000 y 2002 con preguntas más detalladas sobre ingresos. Esto podría teóricamente haber producido cambios en el nivel de ingresos no reportados.

La realidad que se vivió fue que de 2000 a 2002, el ingreso real per cápita del PIB cayó un 1.8%. En este contexto, muchos analistas esperaron que se incrementara la pobreza, dando por sentado que no habría cambios en la desigualdad. Sin embargo, el análisis de la encuesta de hogares de la SEDESOL, que en buena medida siguió la metodología del CTMP, determinó que la pobreza disminuyó, particularmente en lo relativo a la pobreza extrema.

El Comité Técnico para Reducción de la Pobreza (CTMP) tuvo que abrir un debate interno e investigar las diferentes mediciones. En diciembre de 2003,

después de una evaluación estadística inicial, el CTMP concluyó que la encuesta de 2002 es en general un instrumento de sondeo superior y más correcto, y que resulta comparable con la encuesta 2000, al menos para las mediciones agregadas. Igualmente afirmó que había una caída estadísticamente significativa de la pobreza alimentaria en el nivel nacional tanto como en las áreas rurales, más una caída estadísticamente significativa de la pobreza de capacidades en las áreas urbanas. Otros cambios de pobreza no resultaron estadísticamente significativos.

A pesar de lo expuesto, el informe concluye que los componentes individuales del ingreso muchas veces no serían estadísticamente comparables.

En el año 2006 se han vuelto a reproducir las críticas respecto a las mediciones de la ENIGH. En este caso, se debe hacer mención que el año 2006 fue año electoral, y muy difícil desde el punto vista socio-político.

En este contexto, la lucha contra la pobreza debería ser un argumento central para cualquier gobierno, y el haber conseguido éxitos en este rubro, un argumento electoral de peso para los que acusan al partido de la derecha mexicana en el poder de sólo preocuparse por mantener contentos a los Estados Unidos y las élites empresariales mundiales.

Unido a esto, desde el principio de la administración de Vicente Fox, el Banco Mundial se encuentra “amenazando” al gobierno mexicano con disminuir o incluso retirar las partidas presupuestarias que aporta anualmente para la reducción de la pobreza, alegando la sistemática falta de cumplimiento con los objetivos marcados.

Posiblemente, estas razones de peso pudieran “ayudar” a reducir la pobreza significativamente en los dos momentos históricos más relevantes del sexenio del presidente Fox; el año 2002 y el periodo 2004- 2006³⁰.

En cualquier caso, como se verá, estos avances espectaculares en las reducciones de pobreza no afectan a la hipótesis central objeto de esta investigación, que no es otra que demostrar que las políticas económicas

³⁰ En el año 2003 se celebran la mayoría de las elecciones en los diferentes estados de la república mexicana. Elecciones que a pesar de los “éxitos” del año 2002 no consiguen los resultados esperados por el PAN. Posteriormente, a partir del año 2004, casi todas las encuestas perfilan como ganadores de las elecciones de 2006 al PRD (partido de izquierdas).

implantadas en México en las últimas décadas no han servido para mejorar significativamente los niveles de vida de la población más desfavorecida.

Las cifras que El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó respecto a las estimaciones de pobreza por ingresos en el ámbito nacional y en los ámbitos rural y urbano para el año 2006, fueron las siguientes: 44.7 millones de mexicanos vivían en condiciones de pobreza de patrimonio y 14.4 millones de mexicanos se encontraban en situación de pobreza alimentaria.

De los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria, 5.0 millones se ubicaban en zonas urbanas y 9.4 millones en rurales, lo cual indica que dos de cada tres personas en situación de pobreza alimentaria se ubican en las zonas rurales.

La ENIGH 2006 señala que el 10% de las personas con menores ingresos corrientes concentran el 1.6% de los ingresos corrientes totales, mientras que el 10% de las personas con mayores ingresos del país acumulan 39.3% de los ingresos totales corrientes, lo cual muestra la persistencia de la desigualdad en México.

Si se realiza el análisis en función de los ingresos de los hogares, en el cuadro 2.5. se detalla cómo ha sido la evolución de los ingresos corrientes totales separados por deciles de hogares. La ENIGH 2006 cuantifica y caracteriza todos los ingresos que reciben los hogares, ya sea en forma monetaria o no monetaria y los suma para conformar el ingreso total. De esta forma se observa el ingreso total trimestral de un hogar promedio fue de 34.127 pesos, mientras que en el año 2004, fue de 30.992 pesos. Esto significa un incremento del ingreso corriente total de los hogares en términos reales en un 10.1%, mientras que en el periodo 2002-2004 su aumento fue de solamente del 3.6%.

Durante el periodo 2004-2006, todos los deciles de hogares aumentaron sus ingresos, sobre todo en los dos primeros deciles, donde los incrementos fueron del 23.8% y 28.1% respectivamente.

Basándose en los Coeficientes de Gini, la distribución del ingreso entre los hogares mexicanos mejoró entre 2005 y 2006. Sin embargo, sólo en 2006,

encontramos un coeficiente menor al año 2002, cuando se registró el menor coeficiente de los últimos 13 años. El primer decil de hogares (los más pobres) contribuye con un 1.6% del ingreso nacional, mientras el décimo concentra el 36.5% del ingreso.

Es necesario hacer notar que todos estos conceptos son estimaciones del informante, por lo cual estos rubros suelen registrar importantes variaciones, tanto en el tiempo, como entre los sectores de la población, según sea el conocimiento que tienen los informantes del valor real del bien o servicio de que se trate.

Cuadro 2.5. Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar, en deciles de hogares, 2000-2006* (precios de 2006)

| DECIL | Año | | | | | Variación porcentual | | |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------------|--------------|--------------|
| | 2000 | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2000 2002 | 2002 2004 | 2004 2006 |
| I | 5.847 | 6.509 | 6.242 | 6.401 | 7.726 | 11.3 | -4.1 | 23.8 |
| II | 8.879 | 9.532 | 9.706 | 9.928 | 12.434 | 7.3 | 1.8 | 28.1 |
| III | 12.271 | 12.316 | 13.098 | 13.018 | 14.426 | 0.4 | 6.3 | 10.1 |
| IV | 14.155 | 15.246 | 15.912 | 15.909 | 18.320 | 7.7 | 4.4 | 15.1 |
| V | 17.651 | 18.455 | 18.965 | 19.470 | 21.427 | 4.6 | 2.8 | 13.0 |
| VI | 21.992 | 22.575 | 22.991 | 23.647 | 25.238 | 2.7 | 1.8 | 9.8 |
| VII | 27.223 | 27.569 | 28.198 | 28.960 | 32.028 | 1.3 | 2.3 | 13.6 |
| VIII | 33.719 | 34.876 | 36.390 | 37.618 | 39.871 | 3.4 | 4.3 | 9.6 |
| IX | 47.960 | 48.335 | 49.124 | 50.048 | 53.135 | 0.8 | 1.6 | 8.2 |
| X | 116.771 | 103.866 | 109.292 | 113.482 | 116.666 | -11.1 | 5.2 | 6.7 |
| TOTAL | 30.647 | 29.928 | 30.992 | 31.848 | 34.127 | -2.3 | 3.6 | 10.1 |
| Coefficiente de GINI | 0.501 | 0.479 | 0.479 | 0.483 | 0.473 | | | |

Fuente: ENIGH 2006

*Los hogares con cero ingresos se incluyen en el primer decil. Los deciles están ordenados por el ingreso corriente monetario del hogar.

En la ENIGH 2006 se dan una serie de cifras oficiales que algunos investigadores han analizado con detenimiento, y que han provocado, al igual que las cifras del año 2002 ya comentadas, cierta extrañeza.

El crecimiento del ingreso per cápita de los hogares calculados con la ENIGH entre 2005 y 2006 es cercano al 10%. De ser correcta esta cifra, México habría crecido más que China, mientras que el PIB total en 2006 creció únicamente al 4.8%. Considerando que la población crece más o menos al 1% al año³¹, esto quiere decir que el PIB per cápita en México en 2006 creció en alrededor de 3.8%³².

¿Cómo es posible que el Ingreso per cápita de la muestra crezca a más del doble que el PIB per cápita? A día de hoy, nadie lo sabe, pero ya hay diferentes investigadores que dudan seriamente de la calidad de la ENIGH 2006.

Analizando con más detalle las características de la muestra y de otros resultados de la misma encuesta, surge este primer resultado “atípico” al comparar el crecimiento del PIB per cápita que se obtiene de las Cuentas Nacionales con el crecimiento anual del Ingreso Promedio de los Hogares y del Ingreso per cápita que se obtienen a partir de las ENIGH más recientes.

Del total de ingresos que reciben los hogares, el 78.3% es monetario y el 21.7% no monetario. De los primeros, el 64.3%, proviene de las remuneraciones que reciben los integrantes del hogar por un trabajo subordinado; le siguen en importancia los ingresos que reciben los trabajadores independientes y los derivados de negocios familiares con el 19.2%, y las transferencias que se reciben por pensiones, jubilaciones, apoyos gubernamentales o remesas provenientes del extranjero con un 12.4%, por citar las fuentes más importantes. (95,9% del total)

Cuadro 2.6. Distribución del ingreso corriente de los hogares 2006.

| Monetario | | No monetario | |
|-----------|------------|--------------|------------|
| Concepto | Porcentaje | Concepto | Porcentaje |
| | | | |

³¹ Para realizar el análisis se supone que la población creció al 1% anual a partir del 2000, tal y como lo reportó el INEGI el año 2005. IEGI. “Informe anual 2005”.

³² Banco de México, “Indicadores económicos” 2006.

| | | | |
|----------------------------------------|------|----------------------------------------|------|
| Remuneraciones por trabajo subordinado | 64.3 | Autoconsumo | 3.7 |
| Ingresos por trabajo independiente | 19.2 | Pago en especie | 7.2 |
| Renta de la propiedad | 4.0 | Regalos | 37.2 |
| Transferencias | 12.4 | Estimación del alquiler de la vivienda | 51.9 |
| Otros ingresos | 0.1 | | |

Fuente: ENIGH 2006

Los ingresos no monetarios de los hogares están compuestos, en su mayor parte, por la estimación que hacen las propias personas de los siguientes rubros: el pago que tendrían que realizar por alquilar su vivienda con un 51.9%; los regalos que reciben con un 37.2%; los pagos que se les hacen en especie ascienden al 7.2%; y el autoconsumo de los bienes que ellos mismos producen con un 3.7%.

En el cuadro 2.7.puede analizarse la evolución de la pobreza nacional por ingresos en porcentaje de personas. La pobreza por ingresos en el ámbito nacional en todos sus niveles muestra una reducción entre 2004 y 2006. El número de personas pobres alimentarias disminuyó de 17.9 a 14.4 millones, es decir, del 17.4 a 13.8% de la población. El número de personas en pobreza de patrimonio pasó de 48.6 a 44.7 millones, lo que significa un cambio del 47.2 al 42.6% de la población.

Entre 2000 y 2006 la pobreza de patrimonio en el ámbito nacional se redujo del 53.6 al 42.6%, lo cual implica que el número de personas en condición de pobreza de patrimonio pasó de 52.7 a 44.7 millones. A su vez, la pobreza alimentaria se redujo del 24.1 al 13.8%, es decir, de 23.7 a 14.4 millones de personas.

La pobreza alimentaria se incrementó del 21.2 al 27.4% en el ámbito nacional entre 1994 y 1996, lo cual significa que el número de personas en esta condición pasó de 19.0 a 34.7 millones. En el mismo periodo, la pobreza de

patrimonio pasó del 52.4 al 69.0%, lo que incrementó el número de personas pobres de 47.0 a 64.0 millones.

Cuadro 2.7. Evolución de la pobreza nacional, 2000-2006 Incidencia de la pobreza (porcentaje de personas)

| Año | Pobreza Alimentaria | Pobreza de Capacidades | Pobreza Patrimonial |
|------|---------------------|------------------------|---------------------|
| 2000 | 24.1 | 31.8 | 53.6 |
| 2002 | 20.0 | 26.9 | 50.0 |
| 2004 | 17.4 | 24.7 | 47.2 |
| 2005 | 18.2 | 24.7 | 47.0 |
| 2006 | 13.8 | 20.7 | 42.6 |

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 2000 a 2006

Para el conjunto del país, la pobreza alimentaria se redujo del 27.4 al 13.8% entre 1996 y 2006. La pobreza de patrimonio disminuyó del 69.0 al 42.6% durante el mismo periodo. El número de personas en condición de pobreza alimentaria pasó durante este periodo de 34.7 a 14.4 millones, mientras que el de la población en pobreza de patrimonio disminuyó de 64.0 a 44.7 millones.

En el periodo completo, de 1992 a 2006, la pobreza de patrimonio bajó del 53.1 al 42.6%. El número de personas en esta condición de pobreza pasó de 46.1 a 44.7 millones.

La pobreza alimentaria se redujo del 21.4 al 13.8% entre 1992 y 2006, lo que significó pasar de 18.6 a 14.4 millones de personas en esta situación de pobreza.

En un horizonte de mediano plazo, las estimaciones muestran que la pobreza por ingreso ha seguido una tendencia decreciente, tal como se aprecia al comparar las estimaciones de los años 1992 y 2000 con el año 2006. La evolución de la tendencia de la pobreza en México en los últimos catorce años muestra una tendencia clara de lucha contra la pobreza. No obstante, hay que destacar, como

ya se ha comentado ampliamente, que hablar de “pobreza alimentaria” en un país como México es una auténtica aberración, pues no se reconoce ni el derecho a vestir.

Si se analiza la pobreza de patrimonio, que es la que sería necesario erradicar para poder tener familias que puedan salir del “circulo vicioso” intergeneracional de la pobreza, vemos que los desempeños en estos catorce años han sido decepcionantes; sólo una disminución de poco más de un 10% cuando México en el año 1992 ya venía de una “década perdida”. Como afirma el Banco Mundial, México está todavía muy lejos de los objetivos del milenio.

El cuadro 2.8. realiza un análisis parecido, pero recoge la muestra en función de los hogares frente al anterior que recogía número de personas, y además distingue la evolución de la pobreza para el mismo periodo entre zonas rurales y urbanas.

En los catorce años comprendidos en este periodo, el porcentaje nacional de los hogares mexicanos en situación de pobreza alimentaria disminuyó del 16,4% al 10,6%. Como ya se ha comentado, la incidencia de este tipo de pobreza extrema, es mucho más grave en las áreas rurales. Para el mismo periodo, el porcentaje de hogares rurales en esta situación pasó del 28% al 19,5%. Mientras, en las áreas urbanas, los porcentajes son del 9,7% al 5,9%.

Al igual que en el análisis anterior, las cifras más relevantes son las que ofrece la pobreza de patrimonio, pues sólo por encima de este nivel, los hogares pueden acceder a los medios necesarios para salir de esta triste situación.

Cuadro 2.8. Porcentaje de hogares en condición de pobreza, 1992 – 2006

| Ámbito y tipo de pobreza | Porcentaje de Hogares | | |
|--------------------------|-----------------------|------|------|
| | 2000 | 2004 | 2006 |
| Nacional | | | |
| Alimentaria | 18.5 | 13.8 | 10.6 |

| | | | |
|----------------|------|------|------|
| De capacidades | 25.2 | 19.9 | 16.1 |
| De patrimonio | 45.7 | 39.7 | 35.5 |
| Rural | | | |
| Alimentaria | 34.1 | 22.9 | 19.5 |
| De capacidades | 41.3 | 29.9 | 26.5 |
| De patrimonio | 60.7 | 49.3 | 47.2 |
| Urbana | | | |
| Alimentaria | 9.7 | 8.7 | 5.9 |
| De capacidades | 16.1 | 14.2 | 10.6 |
| De patrimonio | 37.3 | 34.3 | 29.3 |

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 2000, 2004 y 2006

1 Pobreza alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.

2 Pobreza de capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

3 Pobreza de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Así vemos que para el año 2006, los hogares totales en pobreza de patrimonio suponen todavía el 35,5% del total; una cifra absolutamente escandalosa para un país con los recursos y la riqueza de México. En el ámbito rural la situación es realmente crítica con un 47,2% de los hogares por debajo de estos ingresos mínimos. Se puede afirmar que la situación está mejorando, pero hablar de mejorías de menos de un 10% del total de hogares en el ámbito nacional en un periodo de 14 años, y viniendo de la situación de “década perdida” de la que México venía, es, cuando menos, discutible.

En las zonas urbanas el número de hogares en condición de pobreza de patrimonio pasó del 36,6% al 29,3. En este caso, hay que recordar que la vida en las ciudades requiere de un nivel de dinero mínimo necesario para poder trabajar

como gastos en ropa, transporte, en muchos casos necesidad de comer fuera de casa, etc.

Como se ha visto en estos dos últimos cuadros, México tiene un largo camino por delante, que ya se ha demostrado no se arregla sólo con políticas económicas orientadas exclusivamente al crecimiento económico. Si México quiere solucionar este grave problema serán necesarias nuevas medidas económicas y sociales.

En el cuadro 2.9. se analiza la evolución de la pobreza de ingresos por persona en México desde el año 1950. Las cifras muestran una disminución de la pobreza de ingreso entre 1950 y 2006. Mientras que en 1950 la pobreza alimentaria, de capacidades, y de patrimonio alcanzaba al 61.8, 73.2 y 88.4% de la población total, en el año 2006, las proporciones de población por debajo de los mismos umbrales fueron del 13.8, 20.4 y 42.6%, respectivamente (Székely, 2006).

Debido a que el ritmo de crecimiento poblacional fue mayor que la velocidad a la que se redujo la pobreza, el número absoluto de personas en situación de pobreza aumentó en el transcurso de estos años.

Durante estos años, hubo períodos de disminución e incrementos de pobreza. Se observa una disminución continua y considerable entre 1950 y 1984 – con los avances más marcados entre 1950 y 1968, durante los cuales el PIB real por habitante casi se triplica. Posteriormente existe un estancamiento entre 1984 y 1994, que coincide con la crisis macroeconómica de 1982. De hecho, sorprende que aunque en el transcurso de esta década se observa un aumento en el PIB per cápita en términos reales de más del 22%, los niveles de pobreza permanecen prácticamente constantes. Como se detalla más adelante, una explicación es que durante este período se observa un aumento considerable en la desigualdad.

Cuadro 2.9. Porcentaje de población en situación de pobreza de ingresos. Años seleccionados 1950-2006.

| Año | % Pobreza alimentaria | % Pobreza de capacidades | % Pobreza de patrimonio |
|------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1950 | 61.8 | 73.2 | 88.4 |

| | | | |
|------|------|------|------|
| 1956 | 64.3 | 69.8 | 83.5 |
| 1963 | 45.6 | 55.9 | 75.2 |
| 1968 | 24.3 | 44.7 | 69.4 |
| 1977 | 25.0 | 33.0 | 63.8 |
| 1984 | 22.5 | 30.2 | 53.0 |
| 1989 | 22.7 | 29.3 | 53.5 |
| 1992 | 22.5 | 28.0 | 52.6 |
| 1994 | 21.1 | 29.4 | 55.6 |
| 1996 | 37.1 | 45.3 | 69.6 |
| 1998 | 33.9 | 40.7 | 63.9 |
| 2000 | 24.2 | 31.9 | 53.7 |
| 2002 | 20.3 | 27.4 | 50.6 |
| 2004 | 17.3 | 24.6 | 47.0 |
| 2006 | 13.8 | 20.4 | 42.6 |

Fuentes: 1950 -2004 Székely, M., "Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004". Documentos de Investigación. Secretaría de Desarrollo Social. 2006. (Cálculos del autor tomando diversas fuentes). Año 2006. ENIGH 2006.

Entre 1994 y 1996 se presenta un incremento sin precedentes en la pobreza en México. Durante el período bajo análisis no existe ningún otro caso en el que los niveles de bienestar de la población se hayan deteriorado de manera más marcada entre dos años consecutivos. Como es bien sabido, el PIB per cápita real se redujo en alrededor del 7% entre 1994 y 1995. Debido a esto, en 1996 la pobreza alcanza niveles similares a los observados alrededor de 30 años antes en los años sesenta. De hecho, en 1995 se registra uno de los mayores niveles de pobreza relativa y el mayor nivel de pobreza en términos absolutos de todo el período 1950-2006. Solamente entre 1994 y 1996, el número absoluto de personas en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio,

respectivamente, aumenta en 16, 15 y 16 millones. A partir de 1996 la pobreza se reduce de manera continua hasta el año 2006.

Es interesante observar que solamente en el año 2004, se consigue revertir totalmente las graves consecuencias de la crisis del año 1994, cuando se tuvo un número de personas en niveles de pobreza similares a los registrados en 1992.

Estos datos muestran lo difícil que resulta “escapar” de la pobreza en un país como México, a pesar de que situaciones de bonanza económica durante periodos prolongados.

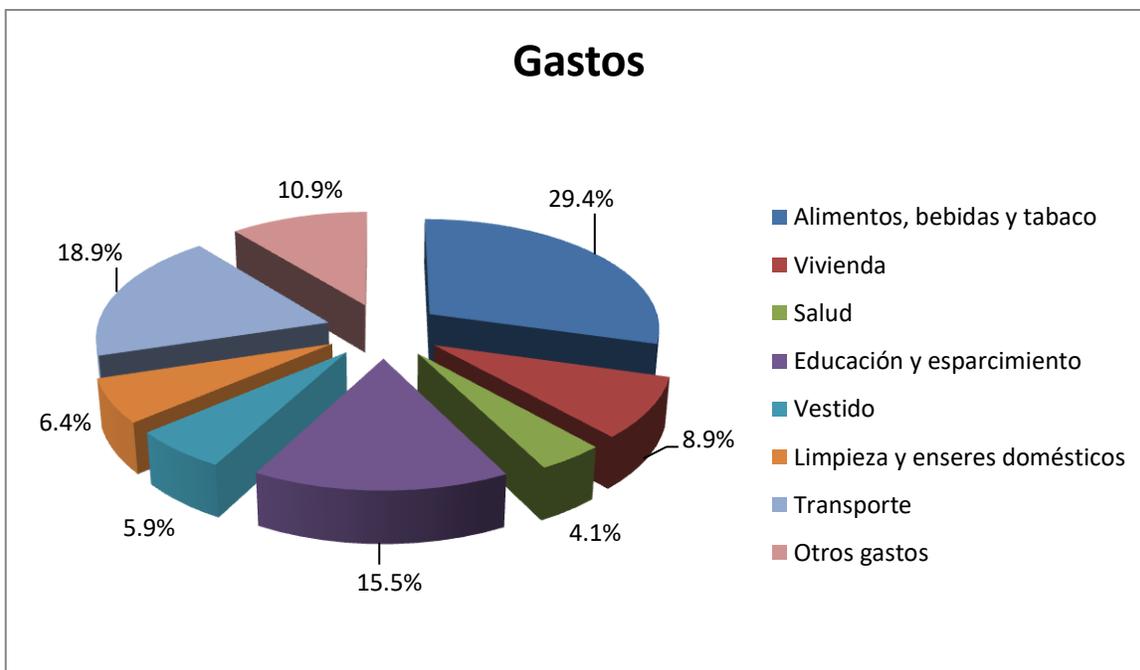
Lo anterior implicó que el número de personas en condición de pobreza de patrimonio tuviera una disminución entre 1992 y 2006 de sólo 1.5 millones de personas. En el caso de la pobreza alimentaria, el porcentaje pasó del 21.4 al 13.8% en ese periodo, lo que equivale a una reducción de 4.2 millones de personas.

La primera conclusión que se puede aportar es que la pobreza en el país sigue siendo muy elevada y es necesario realizar mayores esfuerzos en materia de políticas económicas y sociales para lograr una reducción acelerada.

Al igual que los ingresos, el total de gastos que realizan los hogares se compone de los gastos que implican una transacción monetaria, el 75.7% del total, y aquellos en los que no, que representan el 24.3% restante.

El gráfico 2.1. muestra la distribución del gasto corriente monetario de los hogares para el año 2006. Los principales componentes de los gastos monetarios tienen por destino la alimentación de los integrantes de los hogares con un 29.4%. El siguiente gasto, medido en importancia monetaria, es el transporte que supone el 18.9%, por encima de la educación y el esparcimiento que ascienden al 15.5% del gasto total. Los gastos en salud suman el 4.1% y las erogaciones que se hacen en la vivienda ascienden al 8.9%.

Gráfica 2.1. Distribución del gasto corriente monetario de los hogares, 2006



Dado que el consumo de los hogares es un dato significativo de la realidad social de la población.

Entre 2004 y 2006, el gasto corriente monetario de los hogares creció en 7.5%, a precios constantes; los hogares incrementaron mayormente los gastos relacionados con la salud, el vestido, la limpieza de la casa y enseres domésticos.

Pero estas cifras globales no dan una correcta idea de la gran disparidad y desigualdad en el gasto de los hogares en función de sus ingresos.

Para efectos de análisis de la enorme desigualdad en el gasto, la ENIGH, divide a los hogares mexicanos en deciles, ordenados por su ingreso, resultando deciles de 2.6 millones cada uno. Esto permite tener una monografía descriptiva de la distribución de los recursos económicos en las actividades y bienes de las familias mexicanas, para cada uno de los deciles de ingreso, lo que permite tener evidencia de la restricción presupuestal tan severa que viven las familias mexicanas y la nula holgura que tienen para tener gastos en el cuidado de la salud, siempre imprevistos.

La alimentación continúa siendo el rubro en el que más gastan los hogares mexicanos; en 2006 el 29.4% del gasto monetario se dedicó a la compra de

alimentos. No obstante, mientras la población del primer decil destina el 18% de su gasto a adquirir comida, la población más necesitada destina el 49.8%.

Es de destacar que la estructura del gasto ha cambiado en los últimos años. Según la ENIGH 2006, los hogares más pobres del país gastan menos en alimentación, vestido y muebles que hace seis años, y más en vivienda, transporte, educación y cuidados médicos.

Los resultados indican que el decil X (el más rico) de los hogares mexicanos gasta 13 veces más que el decil I (el más pobre). El decil X destina 21.9% de su gasto a educación y esparcimiento; 18,6% a alimentos y bebidas; 16% a transporte y comunicaciones; 7.6% a vivienda; 7.6% a muebles y enseres domésticos, y 6.1% a vestido y calzado.

Entre los años 2004 y 2006, el gasto promedio tuvo mayores incrementos en los rubros de adquisición de prendas de vestir con un 10.5%; el cuidado de la salud subió un 9.7%; y los gastos para el cuidado de la casa que aumentaron un 8.9 %.

La ENIGH 2006 revela que el gasto promedio en alimentos y bebidas del decil más pobre de las familias mexicanas pasó de 53.4 al 46% en el sexenio pasado; el de vestido y calzado del 5.1 al 4.4%, y el muebles y enseres domésticos de 8.9 a 6.2%. En tanto, el gasto de ese decil en vivienda, incluyendo alquiler, agua, electricidad y gas, pasó del 8.7 al 9.4%; el de transporte y comunicaciones del 7.5 al 13.7%; el de educación y esparcimiento del 5.1 al 5.9%, y el de cuidados médicos y conservación de la salud del 4.3 al 4.7%.

Si se analizan las cifras presentadas, se advierte que una reforma fiscal en el sentido que está preparando actualmente el gobierno mexicano, con un aumento del IVA en alimentos, bebidas y medicinas, tendrá mayor impacto en los hogares pobres, por la proporción de su gasto total a dicho rubro, a diferencia de los hogares más ricos que dirigen un menor porcentaje a los alimentos y bebidas, aunque erogan más en términos absolutos.

Los hogares más pobres gastan en promedio 121 pesos mensuales en energía eléctrica, por 778 pesos de los más ricos. Un incremento a las tarifas eléctricas afectaría más a los hogares más pobres, pues aunque los ricos destinan

9 veces más dinero a ese gasto, para los pobres representa mayor parte de su gasto: 3.4 contra 2.4%. El incremento del IVA al transporte público también afectaría más a los hogares pobres, pues destinan el 6.6% de su gasto frente al 1.2% que invierten los más ricos.

Por decil de ingreso, el gasto mensual de los hogares que tiene mayor impacto es el rubro de alimentos, que tiene una participación en el gasto mensual total de más del 40%. De hecho, para el primer decil, el gasto supera el 59%, mientras que para el décimo se ubica en el 22%. El rubro de alimentos sigue ocupando en 2006 un papel preponderante dentro de la estructura del gasto familiar.

El gasto en vivienda tiene el segundo lugar en la composición porcentual del gasto total de los hogares, con una participación que oscila entre el 7.6 y 10.8%. El gasto destinado al vestido, calzado y accesorios, oscila entre el 5 y 6.5%. Cabe destacar que los mayores porcentajes de gasto en vestido, calzado y accesorios se reportan en los últimos deciles de ingreso, lo que nos vuelve a dar una idea de las penurias por las que están pasando las familias mexicanas.

En el rubro de educación, cultura y recreación es donde se halla una de las diferencias más grandes por decil de ingreso ya que mientras en el 1er decil representó el 2.9%, en el décimo fue del 13.8%. Lo anterior hace evidente la necesidad de fortalecer aún más las políticas que tengan como objetivo la inversión en el capital humano, ya que los pobres no cuentan con la posibilidad de destinar más recursos. Finalmente, el porcentaje destinado al gasto en cuidados de la salud está entre el 4.2 y 5.7%.

De la composición del gasto familiar en México se concluye que: Los hogares pobres viven para comer, pagar la renta y solventar gastos ineludibles y no cuentan con holgura para soportar ningún otro tipo de gasto adicional, mucho menos un gasto con altas potencialidades empobrecedoras y catastróficas como el gasto en salud; mientras que los hogares ricos presentan una estructura de gasto mucho más balanceada en donde pueden contar con posibilidades de incluir gastos adicionales para mejorar el capital humano, ya sea en educación o en salud.

Todas estas cifras muestran la realidad de social de México. Por un lado es una potencia mundial en comercio y sus cifras macroeconómicas son aplaudidas por los organismos internacionales; por otro, la pobreza y la desigualdad son “asuntos” que lamentablemente siguen siendo de segunda categoría en las agendas de la clase política mexicana.

2.5.1. La desigualdad y el bajo crecimiento en México

En este apartado se va a seguir una tesis planteada en el Informe de Desarrollo Mundial 2006 del Banco Mundial³³. La desigualdad y el lento crecimiento son dos problemas que normalmente se tratan por separado, con raíces y soluciones políticas distintas. Este trabajo argumenta que existe una relación estrecha entre ambos.

La desigualdad generalmente se considera producto de la falta histórica de igualdad en las oportunidades, transmitida de una generación a otra por medio de la educación, el origen étnico, la posición social y el lugar de nacimiento. El camino más común en México ha sido el de atenderla como un tema relacionado con la pobreza.

En este apartado, la investigación se centra en la influencia del tipo de estructura desigual que se da por medio de la concentración de la riqueza en manos de unos pocos multimillonarios en el sector empresarial, y que reducen el crecimiento en México.

Debido a que la estabilidad macroeconómica en México se aprecia más sólida, una contribución importante al debate público que abre muchos canales nuevos de investigación futura, es la posibilidad de comprender las formas y los mecanismos de fortalecimiento entre las estructuras de desigualdad y la dinámica de un crecimiento bajo.

Un argumento central será comprender la dinámica de toda la distribución en México. El ingreso de la élite rara vez se capta en las encuestas a los hogares y la distribución de la riqueza y el poder en la cúspide de la pirámide de distribución a menudo es más importante que el ingreso mismo.

³³ Guerrero, I., López-Calva, L.F., Walton, M., “La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México”, disponible en <http://www.bancomundial.org.mx>

El bajo crecimiento, por su parte, ha sido considerado como consecuencia de la falta de estabilidad macroeconómica y de problemas estructurales; lo que representa un conjunto de temas que a menudo se ubica bajo el adjetivo de falta de “competitividad”, como:

- La escasez de infraestructura.
- Altos costos de la energía eléctrica y las telecomunicaciones.
- Altos costos para actividades comerciales.
- Falta de competencia.
- Un estrecho sistema financiero
- Un estado de derecho débil.

En un primer término, resulta útil ubicar a las élites empresariales y a los grupos corporativistas dentro de la medida tradicional de distribución del ingreso. Al evaluar la postura de la población adinerada, la ENIGH se anticipa a indicar que México muestra gran desigualdad.

El ingreso corriente total per cápita trimestral en el año 2006 fue de 8.641 pesos, cuando dos años atrás fue de 7.692 pesos. Esto significa un incremento del 12.3%. Las personas de todos los deciles incrementaron su ingreso per cápita en el periodo de referencia, aunque el porcentaje de variación fue más alto para los primeros deciles.

Esto no significa que la enorme desigualdad de México esté disminuyendo de modo significativo; como se vio en el apartado anterior, los índices de Gini, se han mantenido prácticamente constantes para el último sexenio. De hecho, para 2006, el 10% de las personas con menores ingresos concentran el 1.6% de los ingresos corrientes totales, mientras que el 10% de las personas con mayores ingresos del país acumulan el 39.3% de los ingresos totales corrientes.

El ingreso corriente per cápita del primer decil en el año 2006 fue en promedio de 1.701 pesos al trimestre, cuando en el año 2004 fue de 1.387 pesos, lo que significa un incremento del 22.6%; en el segundo decil fue del 17.3%, mientras que en el tercer decil el aumento fue del 13.9%. En el otro extremo, el ingreso corriente per cápita trimestral para el décimo decil pasó de 29.376 pesos en 2004 a 32.519 pesos en 2006, lo que se traduce en un aumento de 10.7%.

La estadística del año 2006 realizada por la ENIGH incluyó en los ingresos trimestrales promedio per cápita el efecto que tienen las transferencias del gobierno, las instituciones y las remesas de familiares en el extranjero. Estas transferencias principalmente incluyen: las jubilaciones, las becas, los donativos, las remesas y los regalos provenientes de otros hogares.

El desglose de los ingresos trimestrales de los hogares mexicanos por principales fuentes de ingresos durante el último decenio. Se puede observar que el ingreso corriente promedio per cápita disminuye de manera muy importante cuando no se consideran las transferencias del gobierno, de las instituciones y las provenientes de otros hogares.

Las transferencias provenientes del exterior se ha convertido en el último decenio en una de las causas principales de subsistencia de muchos hogares mexicanos, que no dudan en apostar e “invertir” en lograr que uno de los miembros de la familia cruce la frontera y luego con su aporte, se completen las necesidades básicas del resto de la familia que se ha quedado en México. Esa diferencia se vuelve todavía más importante en los primeros deciles. Por ejemplo, para el 10% de las personas con menor ingreso, de no ser por las transferencias, su ingreso corriente total per cápita disminuiría a la mitad.

No obstante los datos expuestos, hay que destacar que la población verdaderamente adinerada no está captada en estas encuestas. El estudio del Banco Mundial sobre riqueza extrema en México, complementó las medidas con la lista de la riqueza de los multimillonarios que publica la revista Forbes. Aunque esta fuente presenta muchas debilidades, proporciona una base independiente para analizar la riqueza extrema en México en un horizonte temporal y desde una perspectiva internacional.

En 2006, la base de datos de Forbes, de acuerdo con Guerrero (2000) registraba a diez multimillonarios mexicanos, con una riqueza total neta de USD 51.000 millones frente a 24.000 millones en 2000. Aunque la lista es dinámica, para México, en esencia, se asienta en un total de 20 personas o familias que declararon tener un valor neto de mil millones de dólares o más entre 1996 y 2006.

La mayoría de sus integrantes heredó parte de su riqueza, y casi la mitad se benefició de las privatizaciones realizadas a principios de los años noventa por el gobierno de Salinas de Gortari. La riqueza actual se deriva de los negocios en una amplia gama de sectores, incluyendo la minería, la banca, las telecomunicaciones, la cerveza, el cemento, la industria farmacéutica, el comercio al menudeo, los bienes raíces, la televisión y las tortillas.

La riqueza familiar puede llevar a concentraciones mucho mayores de influencia corporativa, por medio de estructuras piramidales de propiedad empresarial, en las cuales, los patrones interconectados de propiedad corporativa implican que las familias controlan activos que son un múltiplo de su propiedad efectiva.

Como complemento de estos indicadores, hay que destacar que los mercados de valores se encuentran altamente concentrados y desempeñan un papel muy limitado en el financiamiento del grueso del sector privado.

De entre las empresas listadas, 15 representan más del 80% de la muestra utilizada en el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, y más del 40% de la capitalización total del mercado bursátil. Estas cifras subestiman el grado de control de las grandes empresas pues, si se tomaran en cuenta las estructuras piramidales, se detectaría una concentración mayor.

En el sector financiero se aprecia un panorama similar, pues el sistema bancario ha demostrado un historial de alta concentración en unos cuantos bancos con el otorgamiento de créditos canalizados a unas pocas empresas grandes, a menudo relacionadas con los dueños de los bancos y en términos preferenciales (Haber, 2005).

Las reformas realizadas a partir de la crisis de 1994 provocaron una mayor concentración del sistema económico mexicano. La proporción de activos en manos de los cinco principales bancos del sistema financiero mexicano pasó del 74% en 1994 al 88% en 2003, convirtiéndolo en uno de los sistemas bancarios más concentrados del mundo.

Sin embargo, en contraste con los niveles previos a 1994, el sistema está casi totalmente en manos extranjeras y no se encuentra evidencia de favoritismo en el

otorgamiento de créditos. Gozando de salud financiera, el momento actual mexicano representa una ruptura institucional para el sector a partir del antiguo patrón de dependencia de la élite empresarial nacional. No obstante, el sector financiero sigue mostrando una gran concentración, además de un nivel de otorgamiento de crédito al sector privado inusitadamente bajo desde una perspectiva internacional.

Desde este punto de vista, buena parte del sector privado, en especial las empresas pequeñas y medianas resultan expulsadas del sistema. La pregunta que aún no se ha respondido es si se requiere un mayor nivel de competencia en el sector financiero para lograr un desarrollo económico sostenible en el tiempo.

Las instituciones existentes contrarrestan de manera imperfecta la concentración del poder del mercado en México. Las concentraciones de poder se pueden contrarrestar mediante instituciones sólidas. En contraste, cuando las instituciones de un país son “débiles” unos cuantos grupos predominantes pueden generar efectos adversos en el funcionamiento del mercado y en el diseño de políticas.

El concepto de instituciones “débiles” se refiere a las que no son capaces de limitar la influencia de los grupos de poder en el interés de la sociedad en general, incluyendo a las generaciones futuras. Entre las instituciones relevantes en este sentido cabe incluir a los cuerpos reguladores, el sistema judicial, el servicio civil, los partidos políticos y el poder ejecutivo mismo. Los organismos reguladores son un conjunto de instituciones de gran importancia en el sentido de contrarrestar el poder concentrado en sectores específicos en economías desarrolladas.

Sin embargo, los reguladores en México carecen de poder autónomo. La única y muy importante excepción es Banco de México (Banxico), cuya autonomía le fue otorgada a raíz de las crisis de los años 80.

El problema de los reguladores en México, según la profesora Guerrero, no se encuentra en ellos mismos, sino en un deficiente sistema judicial. Un sistema judicial independiente y con el funcionamiento adecuado es esencial para la protección de los derechos de propiedad que las empresas y las instituciones financieras requieren para apoyar sus decisiones de inversión y crédito.

Cerca del 80% de todos los casos judiciales y la gran mayoría de los comerciales comienzan en los tribunales estatales. Los tribunales estatales, por su parte, reciben alrededor de 800.000 casos por año, sin tener la capacidad de gestionar tales volúmenes.

Asimismo, los tribunales estatales se encuentran subordinados a los federales mediante la figura del “amparo”, pues es facultad de los jueces federales analizar la posibilidad de violaciones a la ley en el ámbito estatal.

En el año 2003, los tribunales federales recibieron cerca de 50.000 amparos, de los cuales 29.000 provenían de tribunales estatales. Su existencia lleva a alargar la duración y aumentar el costo de los litigios, así como a limitar la legitimidad de los tribunales locales. Debido a que la obtención de un amparo es costosa y requiere de asesoría especializada, su utilización se reduce a quienes cuentan con más recursos.

El resultado de ello lleva a un sistema regulatorio que representa una amenaza con poca credibilidad e independencia para los grandes intereses comerciales (Guerrero, 2000).

Además de la desigualdad de ingresos y gastos, la desigualdad en desarrollo humano en México también es muy alta. Entre otros, se pueden mencionar los siguientes aspectos:

- En México, el 20% más pobre tiene 3,5 años de escolaridad en promedio mientras que la cifra es de 11,6 años para el quintil más rico.
- El municipio con el índice de marginación más alto tiene una tasa de mortalidad infantil mayor a 60 por cada mil niños nacidos vivos (comparable a la de Sudán y Nepal) mientras que el municipio más rico tiene niveles similares a los de Europa.

2.5.2. Pobreza y desigualdad entre las entidades federativas mexicanas

En México existen trabajos importantes sobre la medición de índices de desarrollo humano que alcanzan niveles de desagregación estatal y municipal. El presente

apartado va a mostrar las desigualdades existentes si se toman en consideración el lugar de residencia. Los índices de desarrollo humano (IDH) para México desde 1990 hasta el último informe disponible del año 2007.

Al calcular el IDH con el procedimiento establecido internacionalmente por el PNUD, la información más reciente muestra que México presenta un valor de 0.829 para 2005, que lo coloca en la clasificación de los países con alto desarrollo humano, la cual corresponde a naciones que han alcanzado o superado un IDH de 0.80.

Este logro contrasta con la considerable desigualdad en los niveles de desarrollo entre entidades federativas. Los resultados muestran un nivel alto de desigualdad en la mayoría de las entidades de la República, lo que provoca su clasificación en niveles relativamente más bajos de desarrollo. De acuerdo con sus resultados, Chiapas y Oaxaca tienen el menor desarrollo humano, mientras que Nuevo León y el Distrito Federal presentan los mejores indicadores.

En 2004, el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Chihuahua tenían los mayores niveles del IDH, mientras que a una distancia considerable se encontraban Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Michoacán, en las últimas posiciones.

Entre 2000 y 2005 el país avanzó 1.6% en el IDH al haberse incrementado el índice de salud en 0.98%, el de educación 2.8% y el de ingreso un 0.97%. Los datos actualizados muestran que en 2003 México se incorporó al grupo de países con alto desarrollo humano y se ha mantenido en él desde entonces.

Los IDH y sus componentes (índice de educación, salud e ingreso) por entidad federativa para el año 2004 (informe del año 2006). En él se ve la gran diferencia de los niveles de desarrollo entre el Distrito Federal, que desde el principio de los informes en el año 90, ha sido la entidad federativa mejor desarrollada de México y los estados pobres del sur, cuyos índices de desarrollo humano son comparables a países retrasados de África.

Cuando se compara el IDH de las entidades federativas con el de otros países, se obtiene que el nivel de desarrollo del Distrito Federal es similar al de la República Checa o Barbados, mientras que el IDH de Chiapas se asemeja al de

naciones como Cabo Verde o la República Árabe de Siria. En los casos de Colima, Querétaro, Jalisco, Durango y Morelos, éstos se encuentran cercanos al promedio nacional y se comparan con países como Bulgaria y Malasia.

2.6. La pobreza en México comparado con América Latina

Según CEPAL, en 2005, un 40% de la población de América Latina (209 millones de personas) vivía en situación de pobreza y un 15% de la población (81 millones de personas) en extrema pobreza. La tasa de pobreza denota un descenso significativo respecto a su nivel de 1990 (48% de la población), al igual que la tasa de indigencia que descendió más de siete puntos porcentuales con respecto al 22,5% observado en dicho año, pero con diferencias entre países. A pesar de estos avances y debido al crecimiento poblacional, el número de personas pobres en 2005 supera en 9 millones las cifras de 1990.

En este apartado se analiza la evolución y posición de México en los rubros investigados -desigualdad, pobreza, acceso a servicios educativos y de salud- frente a los principales países de Latinoamérica. Al finalizar esta comparativa se verá que México se queda en una triste posición intermedia con los países de su entorno, lo que demuestra, una vez más, que las políticas económicas emprendidas han ayudado poco en mejorar sus índices de desigualdad, pobreza y desarrollo humano, sobre todo en lo que concierne a su población más necesitada. Lamentablemente, los muchos sacrificios acometidos en las últimas décadas no están sirviendo para mejorar comparativamente respecto a los principales países de América Latina.

Existe abundante evidencia empírica que sugiere que, al compararse con el resto del mundo, las economías latinoamericanas se caracterizan por su elevado nivel de desigualdad en la distribución del ingreso. Si bien casi todas comparten ese rasgo, las distribuciones del ingreso latinoamericanas no son todas iguales; dentro de la región existe una significativa diversidad en la posición y forma de las distribuciones del ingreso nacionales.

Las razones de estas diferencias son múltiples y complejas. La distribución del ingreso en un país es producto de la interacción de innumerables factores

económicos, demográficos, sociales e institucionales. Comprender las razones profundas que moldean una distribución es una tarea enormemente compleja. Naturalmente también lo es el indagar sobre las razones de las diferencias distributivas entre países. La distribución del ingreso de México es diferente a la de cualquier otro país de Latinoamérica por variadas razones, muchas de las cuales tienen una profunda raíz histórica.

Para ofrecer una mejor visión del contexto internacional en el que se mueve México, la comparativa se ha realizado con los países principales de América Latina. Es de destacar que se van a comparar cifras puras que obviamente son consecuencia y reflejos de situaciones en muchos casos específicas de cada país: periodos de bonanza, crisis económicas, problemas institucionales, etc.

La evolución de los índices de desarrollo humano (IDH) entre los años 1975 y el último informe del año 2007 para una serie de países seleccionados: México, los principales países de América Latina, España y Estados Unidos. Si se analiza el cuadro, se observa que desde el año 1975, los países que se encontraban por delante de México en desarrollo humano, salvo el caso especial de Venezuela, todos siguen por delante de México. Es de destacar que ningún país de la región latinoamericana se pudo librar de terribles crisis económicas durante este lapso de tiempo, si bien, como ya se ha estudiado, México ha sido un triste protagonista en este tipo de sucesos.

A pesar de estos avatares, en la última década, México, al igual que la mayoría de Latinoamérica, han logrado avances sustanciales en muchas áreas de bienestar en términos de indicadores promedio para toda la sociedad.

Para el caso de México, con respecto a la salud, ha habido una mejora extraordinaria de largo plazo en la mortalidad infantil y en la esperanza de vida sin ninguna ruptura evidente en las tendencias durante décadas. El número de niños que morían antes de los cinco años por 1.000 nacidos vivos cayó de más de 140 en la década de 1960 a menos de 40 en los noventa, mientras la esperanza de vida pasó de 58 años a más de 74. Estos grandes cambios son similares a los promedios de América Latina.

CAPÍTULO 3

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. El método científico

Con el propósito de responder a las preguntas de investigación planteadas y cumplir con los objetivos del estudio, el investigador debe seleccionar o desarrollar un diseño de investigación específico. Cuando se establecen y formulan hipótesis, los diseños sirven también para someterlas a prueba (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p.118).

Lo que distingue a la investigación científica de otras formas de indagación acerca de nuestro mundo es que ésta se guía por el denominado método científico. Hay un modo de hacer las cosas, de plantearse las preguntas y de formular las respuestas, que es característico de la ciencia, que permite al investigador desarrollar su trabajo con orden y racionalidad. Pero el método, no es un camino fijo o predeterminado y menos aún un recetario de acciones que se siguen como una rutina, ya que se va desarrollando gracias a la libertad de pensamiento, mediante la crítica, el análisis riguroso, la superación de los errores y la discusión (Sabino, 1992). Es por ello que lo fascinante de este tipo de trabajos es que tienen la impronta que es característico de cada investigador, si dos personas desarrollan el mismo tema, serán trabajos distintos, los cuales seguramente harán aportaciones similares pero no iguales. Por lo cual conocer la metodología de la investigación científica es un paso inevitable hacia el camino de elaborar una tesis.

Metodología de la investigación

Al momento de realizar investigación, si deseamos obtener información relevante y fidedigna, debemos recurrir a la investigación científica, la cual marca un rigor metodológico que nos conduce a una búsqueda planificada y sistemática de conocimientos o confirmaciones dentro del campo de la ciencia o de la vida cotidiana. Estos conocimientos dan origen a nuevas ideas e interrogantes para estudios posteriores, y de esta manera se dé el avance en la ciencia y la tecnología.

Debemos señalar que también es necesario que el investigador proceda con ética al realizar investigación científica y compartir sus conocimientos y resultados. En la metodología de investigación se aprecian varias propuestas metodológicas que guían la aprehensión de la realidad. Es importante mencionar cómo se planea realizar la investigación, su diseño, una vez terminada es también importante resaltar aquellas situaciones presentadas en la realización de la misma, de esta manera se acerca al lector a la realidad y le da un sentido más humano al trabajo de investigación (Caballero, 2000).

Lo que distingue a la investigación científica de otras formas de indagación acerca de nuestro mundo es que ésta se guía por el denominado método científico. Hay un modo de hacer las cosas, de plantearse las preguntas y de formular las respuestas, que es característico de la ciencia, que permite al investigador desarrollar su trabajo con orden y racionalidad. Pero el método, no es un camino fijo o predeterminado y menos aún un recetario de acciones que se siguen como una rutina, ya que se va desarrollando gracias a la libertad de pensamiento, mediante la crítica, el análisis riguroso, la superación de los errores y la discusión (Sabino, 1992). Es por ello que lo fascinante de este tipo de trabajos es que tienen la impronta que es característico de cada investigador, si dos personas desarrollan el mismo tema, serán trabajos distintos, los cuales seguramente harán aportaciones similares pero no iguales. Por lo cual conocer la metodología de la investigación científica es un paso inevitable hacia el camino de elaborar una tesis.

3.2. Paradigmas de la investigación

De acuerdo con Rodríguez Peñuelas (2010) la metodología es la forma de aproximarse al tema de investigación, es decir, establece cómo se abordará el estudio del problema. En el campo de la administración y los estudios organizacionales se han consolidado los métodos cuantitativo y cualitativo como los más utilizados, sin embargo, el método cualitativo ha logrado un auge inusitado en la última década, siendo empleado con mayor frecuencia en posgrados de administración, organizacionales y negocios en México.

3.2.1. Investigación Cuantitativa

La investigación cuantitativa se dedica a recoger, procesar y analizar datos cuantitativos o numéricos sobre variables previamente determinadas. Esto hace darle una connotación que va más allá de un mero listado de datos organizados como resultado; pues estos datos que se muestran en el informe final, están en total consonancia con las variables que se declararon desde el principio y los resultados obtenidos van a brindar una realidad específica a la que estos están sujetos.

De acuerdo con Méndez (1999), el producto de una investigación de corte cuantitativo será un informe en el que se muestre una serie de datos clasificados, sin ningún tipo de información adicional que le dé una explicación, más allá de la que en sí mismos conllevan. Viéndolo desde este punto de vista, se podría pensar que los estudios cuantitativos son arbitrarios y que no ayudan al análisis de los resultados más que lo que han mostrado por si solos. Esto no es tan así pues con un estudio de este tipo se muestra además las características de estos datos que han sido organizados.

Además de lo antes expuesto, vale decir que la investigación cuantitativa estudia la asociación o relación entre las variables que han sido cuantificadas, lo que ayuda aún más en la interpretación de los resultados.

En general los métodos cuantitativos son muy potentes en términos de validez externa ya que con una muestra representativa de un total, hacen inferencia a este con una seguridad y precisión definida.

3.2.2. Investigación cualitativa

La investigación cualitativa es un tipo de investigación formativa que cuenta con técnicas especializadas para obtener respuesta a fondo acerca de lo que las personas piensan y sienten. Su finalidad es proporcionar una mayor comprensión acerca del significado de las acciones de los hombres, sus actividades, motivaciones, valores y significados subjetivos (Méndez, 1999).

La investigación cualitativa exige el reconocimiento de múltiples realidades y trata de capturar la perspectiva del investigado.

Desde este punto de vista, se aprecia que en las investigaciones cualitativas es un hecho sumamente importante el sujeto o las fuentes a investigar. Los resultados están muy en dependencia de las emociones o de los análisis exhaustivos del contenido de las fuentes de información.

Por eso se hace necesario, que un investigador combine varias de estas técnicas para que la información que obtenga sea más segura y confiable en el momento de la toma de decisiones.

El enfoque empleado en nuestra investigación es el enfoque cualitativo, el cual utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación, las investigaciones cualitativas se fundamentan más en un proceso inductivo de explorar y describir para luego generar perspectivas teóricas.

Los estudios cualitativos van de lo particular a lo general (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p.8). De esta manera al convertir nuestra idea en un planteamiento del problema, también señalamos las dimensiones o categorías que habremos de estudiar por estar vinculados con nuestro tema central de investigación.

El enfoque cualitativo de la investigación tiene las siguientes características:

Que el investigador realiza los siguientes pasos:

- a) Plantea un problema de estudio no muy específico.
- b) Se utiliza primero para descubrir y refinar preguntas de investigación.
- c) Comienza examinando el mundo social y va desarrollando una teoría coherente con lo que observa.
- d) No siempre se prueban hipótesis.
- e) Los métodos de recolección de datos no son estandarizados.
- f) Evalúa el desarrollo natural de los sucesos, sin existir manipulación o estimulación a la realidad. Busca interpretar lo que va captando.
- g) No se pretenden generalizar los resultados.

De lo anterior podemos asumir que los estudios cualitativos no siguen un patrón predecible ni estructurado, se basa en la interpretación que haga el propio investigador de los sucesos que va presenciando. Además no se pueden generalizar los resultados obtenidos a otras entidades. En la investigación que aquí se presenta se adoptaron los criterios anteriormente señalados.

Los principales tipos de investigación cualitativa, según Barba (2001), son:

- *Investigación-acción*: es un tipo de investigación aplicada, destinada a encontrar soluciones a problemas que tenga un grupo, una comunidad, una organización. Los propios afectados participan en la misma.
- *Investigación Participativa*: es un estudio que surge a partir de un problema que se origina en la misma comunidad, con el objeto de que en la búsqueda de la solución se mejore el nivel de vida de las personas involucradas. Dentro de la investigación participativa se pueden encontrar:
 1. Estudio de casos: es el estudio de sucesos que se hacen en uno o pocos grupos naturales;
 2. Estudio Etnográfico: es una investigación en la cual el investigador se inserta, camuflado en una comunidad, grupo o institución, con el objeto de observar, con una pauta previamente elaborada

3.2.3. *Investigación Mixta*

Según Hernández, *et al* (2010) el enfoque mixto es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema. Por lo cual, se usan métodos de los enfoques cuantitativos y cualitativos e intervienen datos cuantitativos y cualitativos y viceversa.

También este tipo de enfoque puede responder a distintas preguntas de investigación de un planteamiento del problema. Se fundamenta en la triangulación de métodos.

Este enfoque tiene su arraigo en la década del siglo XX, utilizado para investigar trabajos arqueológicos o de tipo criminalístico. No obstante, los antecedentes provienen de los años 60; siendo su empleo y debate del mismo a inicios de la década de los años 80.

Este tipo de investigación implica, según el autor antes mencionado, mezclar la lógica inductiva y la deductiva. Por lo tanto, debe visualizarse su aplicación desde el planteamiento del problema, la recolección y análisis de datos y por supuesto en el informe del estudio (Mertens, 2005)

Ventajas:

1. Perspectiva más precisa del fenómeno (integral, completa y holística).
2. Ayuda a clarificar y a formular el planteamiento del problema, así como las formas más apropiadas para estudiar y teorizar los problemas de investigación (Brannen, 1992 mencionado por Hernández, *et al*, 2010).
3. La multiplicidad de observaciones produce datos más variados; se consideran diversas fuentes y tipos de datos, contextos o ambientes y análisis.
4. Se potencia la creatividad teórica.
5. Apoyan con mayor solidez las inferencias científicas, que si se emplean aisladamente (Feuer, Towne y Shavelson, 2002 mencionado por Hernández, *et al*, 2010).

Retos:

1. El investigador (a) debe poseer un considerable entrenamiento en los enfoques cuantitativos y cualitativos (para el estudiante es indispensable que haya efectuado investigaciones de ambas clases).
2. Se necesita fortalecer el conocimiento en el método donde hay menor experticia.
3. Estos enfoques mixtos se encuentran en el inicio de la adolescencia (inestable y cambiante).
4. Una investigación mixta, menciona Hernández, *et al* (2010), requiere de tiempo, maneja extensos volúmenes de datos y efectúa análisis diversos. Para llevarla a cabo, se requiere de la recolección de datos cuantitativos y cualitativos.

Tipos de diseños mixtos:

1. Diseño de dos etapas: tiene varias modalidades que implican diferentes niveles de complejidad. Dentro de una misma investigación se aplica primero un enfoque y después el otro, de forma independiente o no, y en cada etapa se siguen las técnicas correspondientes a cada enfoque.
 - a) Transformación de un tipo de datos en otro.
 - b) Aplicación de un diseño cuantitativo y un diseño cualitativo de manera secuencial. Esta modalidad posee dos variantes: b.1 diseños de aplicación independiente, pero cuyos resultados se complementan y b.2 diseños vinculados o modelo de dos etapas por derivación.
2. Diseños de enfoques dominantes o principal: se lleva a cabo en la perspectiva de alguno de los enfoques, el cual prevalece, y el estudio conserva algún (os) componente (s) del otro enfoque.
3. Diseños en paralelo: se recolectan al mismo tiempo y de manera independiente, datos cuantitativos y cualitativos.
4. Diseños mixtos complejos: representan el más alto grado de integración o combinación entre los enfoque cualitativo y cuantitativo. También se les denomina diseños de triangulación. Requiere de un manejo completo de los

dos enfoques y una mentalidad abierta. Agrega complejidad al diseño de estudio, pero contempla todas las ventajas de cada uno de los enfoques.

Identificación de los diseños mixtos:

1. Buscar evidencia en el título.
2. En el apartado de "método" o "procedimiento" y planteamiento se menciona la recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

3.3. Estrategia de investigación

De acuerdo con Rodríguez Peñuelas (2010) el término *estrategia de investigación* es empleado para señalar los tipos de investigación que existen en el campo de la metodología cualitativa (Rodríguez Peñuelas, 2010, p.159). El estudio de caso es una estrategia de investigación separada que tiene sus propios diseños de investigación. Desafortunadamente los diseños de investigación de estudios de caso no han sido codificados.

En lugar de considerar tipos de investigación, Hernández, *et al* (2010), prefieren hablar de alcances de la investigación refiriéndose a los estudios exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos.

3.3.1. Estudio de caso

Los estudios de caso son considerados por algunos autores como una clase de diseños, a la par de los experimentales, no experimentales y cualitativos, mientras que otros los ubican como una clase de diseño experimental o diseño etnográfico. La realidad es que los estudios de caso son todo lo anterior. Poseen sus propios procedimientos y clases de diseños. Los podríamos definir como estudios que al utilizar los procesos de la investigación cuantitativa, cualitativa o mixta; analizan profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría (Hernández, *et al* 2010, p.223).

En ocasiones, los estudios de caso utilizan la experimentación, es decir, se constituyen en estudios preexperimentales. Otras veces se fundamentan en un diseño no experimental (transversal o longitudinal) y en ciertas situaciones se

convierten en estudios cualitativos, al emplear métodos cualitativos. Asimismo, pueden valerse de las diferentes herramientas de la investigación mixta.

Podemos mencionar que la unidad o caso investigado puede tratarse de un individuo, una pareja, una familia, un objeto un sistema (fiscal, educativo, terapéutico, de capacitación, de trabajo social), una organización (hospital, fábrica, escuela), un hecho histórico, un desastre natural, una comunidad, un municipio, un departamento o estado, una nación, etc.

Es por eso que un estudio de caso resulta enriquecedor para el desarrollo de un tema de enfoque cualitativo, ya que nos permite el analizarlo de manera profunda, así como a cada categoría y unidades de análisis, claro que esto depende también de la capacidad interpretativa del investigador y de las facilidades que presente el ambiente o contexto.

“Lo peculiar de este diseño es **el estudio profundizado y exhaustivo de uno o muy pocos objetos de investigación, lo que permite obtener un conocimiento amplio y detallado de los mismos**, casi imposible de alcanzar mediante los otros diseños considerados. Se basa en la idea en que si estudiamos con atención cualquier unidad de un conjunto determinado estaremos en condiciones de conocer algunos aspectos generales de éste. La limitación mayor de este tipo de investigaciones es, de acuerdo a lo anterior, la casi absoluta imposibilidad de generalizar o extender a todo el universo los hallazgos obtenidos, por lo que resultan poco adecuadas para formular explicaciones o descripciones de tipo general. Su ventaja principal estriba en su relativa simplicidad y en la economía que supone, ya que pueden ser realizadas por un investigador individual o por un grupo pequeño, y porque no requiere de técnicas masivas de recolección como las encuestas y otros métodos” (Sabino, 1992).

Los casos de investigación adoptan, en general, una perspectiva integradora. Un estudio de caso es, según la definición de Yin (1994, pág. 13):

“una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.”

En este orden de ideas Yin (1994), señala que todo diseño de investigación para estudios de caso debe tener los siguientes componentes:

a) *Preguntas de estudio.* Sugiere que la forma de la pregunta debe ser en términos de quién, qué, dónde, cómo y porqué, proveen una importante pista al respecto de la estrategia de investigación relevante que ha sido usada. La estrategia del estudio de caso está más orientado a conocer cómo usar apropiadamente el cómo y el porqué como la tarea inicial, para precisar la naturaleza de las preguntas de estudio a ese respecto.

b) *Proposiciones de estudio.* Cada proposición dirige su atención hacia algo que debe ser examinado dentro de la visión del estudio. Las preguntas cómo y porqué, capturan en que respuestas el investigador está realmente interesado (no puntualizan que se debería estudiar) y deja el estudio de caso como una estrategia apropiada en primer lugar. Solamente si el investigador es forzado a dar algunas proposiciones se moverá en la dirección correcta. Las proposiciones dicen donde mirar para una evidencia relevante.

c) *Unidad de análisis.* En el estudio de caso clásico, un caso puede ser individual. En cada situación, una persona individual es el caso que es estudiado, y el individuo es la unidad primaria de análisis. La información acerca de cada

individuo relevante debe ser recolectada y varios de tales casos individuales deben ser incluidos en un estudio de caso múltiple. Por supuesto, el caso puede ser algún evento o entidad que es menos bien definida que un solo individuo. Los estudios de caso han sido hechos acerca de decisiones, acerca de programas, acerca de la implementación de procesos y acerca de cambios organizacionales. La selección de la unidad apropiada de análisis resulta de la acuciosidad específica de las preguntas en la investigación primaria. Si tus preguntas no encabezan a lo favorito de una unidad de análisis sobre otra, tus preguntas seguramente son vagas o numerosas y puedes tener problemas para conducir tu estudio de caso. La unidad principal de análisis es la que es alimentada por las preguntas principales del estudio.

d) *Unión de los datos a proposiciones, y criterios para interpretar los hallazgos.* Estos componentes, representan los pasos para el análisis e interpretación de datos en una investigación de estudio de caso y un estudio de investigación debe dar las bases para este análisis. El enlace de los datos a las proposiciones pueden ser hechos por cualquier número de formas, pero ninguno se ha convertido tan precisamente definido como la asignación de materias y condiciones de tratamientos en experimentos psicológicos.

En la misma perspectiva, Yin destaca la importancia del papel de la teoría en el diseño del trabajo, ya que, cubriendo los citados componentes precedentes de diseños de investigación, forzarán efectivamente a empezar una teoría preliminar relacionada con el objeto de estudio. Además de otras consideraciones los contactos de campo relevantes dependen del entendimiento de la teoría de lo que está siendo estudiado. Para estudios de caso, el desarrollo de la teoría en la fase del diseño de investigación es esencial y el propósito del estudio de caso sería desarrollar o probar la teoría. Por su parte Bryman (1989), destaca la importancia de las actividades del diseño para lograr una investigación ordenada y coherente. Señala además, la elaboración cuidadosa de las herramientas que habrán de

utilizarse en el levantamiento de la información, interpretación, análisis y presentación de resultados.

3.4. Diseño de la investigación

Para comprender el significado de diseño de investigación, Yin (1994), presenta las definiciones siguientes:

- a) El diseño es la secuencia lógica que une los datos empíricos a un estudio de investigación inicial y a sus conclusiones.
- b) Un diseño de investigación es un plan de acción para obtener de aquí y hasta ahí, donde aquí, puede ser definida como el lugar inicial de las preguntas y respuestas, y ahí, es algún lugar de las conclusiones y respuestas acerca de estas preguntas.
- c) Es un plan que guía al investigador en el proceso de coleccionar, analizar, e interpretar observaciones. Es un modelo lógico de prueba que ayuda al investigador a mostrar las interferencias que conciernen a las relaciones causales entre las variables bajo investigación.
- d) Un proyecto de investigación, que trata con al menos cuatro problemas: que preguntas estudiar, que datos son relevantes, que datos recolectar, y como analizar los resultados.

Se advierte en las definiciones enunciadas que un diseño de investigación es mucho más que un plan de trabajo. En este sentido, un diseño de investigación orienta las actividades que deberán ser realizadas por el investigador.

Figura 3.1. Diseño integral de investigación

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| DISEÑO INTEGRAL DE INVESTIGACIÓN | |
| <p>INTERROGANTE CENTRAL</p> <p>¿Cómo es la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa, qué criterios orientan su diseño, aplicación y control y cuál es el impacto en los indicadores de pobreza?</p> | |
| DIMENSION DE INVESTIGACIÓN | DIMENSION DE INVESTIGACIÓN |

| | | |
|----------------------------------|----------------------|---------|
| Política fiscal de gasto público | Combate a la pobreza | |
| UNIDADES DE ANÁLISIS | | |
| SEDESOL | Diputados | Colonos |

Fuente: Elaboración propia con información de Rodríguez Peñuelas (2010)

3.5. Investigación de campo

La investigación de campo comprenden las acciones que habremos de seguir para recolectar la información que nos responda a las preguntas de investigación previamente elaboradas. Incluye aspectos relacionados con las técnicas empleadas para la selección de la muestra y la recolección de información (Rodríguez Peñuelas, 2010, p.160).

Figura 3.2. Diseño de la investigación de campo

| DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INMERSIÓN INICIAL EN EL CAMPO | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento a las oficinas de SEDESOL para identificar a los informantes clave. • Visitas a colonias marginadas para conocer <i>in situ</i> a los colonos a entrevistar. • Acercamiento al Congreso del Estado de Sinaloa para identificar a informantes claves y al encargado de la Comisión de Desarrollo Social. | | |
| UNIDADES DE ANÁLISIS | | |
| SEDESOL | DIPUTADOS | COLONOS |
| TECNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a funcionarios de SEDESOL. • Observación | <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a funcionarios de SEDESOL. • Observación | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de cuestionarios, en base a una muestra no probabilística. |

| | | |
|---------------------|---------------------|---------------|
| • Acopio documental | • Acopio documental | • Observación |
|---------------------|---------------------|---------------|

Fuente: Elaboración propia con información de Rodríguez Peñuelas (2010)

3.5.1. Técnicas de investigación

Observación.- Las técnicas de observación que pueden emplearse son: la observación participante y no participante. Se puede observar el ambiente físico, ambiente social, artefactos, hechos relevantes e imágenes organizacionales y humanas. El plan de acción sugerido

Entrevistas.-

Entrevistas a funcionarios encargados del diseño, ejercicio y fiscalización de las políticas de gasto para el combate a la pobreza en Sinaloa.

Entrevistas a las personas identificadas como vulnerables y que viven en situación de pobreza, para conocer su perspectiva y las soluciones desde su punto de vista.

Análisis documental

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

1) Recolección de los datos

- Acopio documental
- Entrevistas
- Observación

2) Análisis de la información

- Análisis de las respuestas de las entrevistas realizadas
- Análisis de la información documental
- Análisis de las notas de campo de la observación realizada
- Comparación de los dos tres puntos anteriores y contrastación con los que dice la teoría al respecto.

3) Presentación de la información

La presentación de la información en la investigación cualitativa se puede presentar de la siguiente manera:

3.5.2. Recolección de datos

La recolección de los datos para el enfoque cualitativo ocurre en los ambientes naturales y cotidianos de los participantes, su propósito no es medir variables sino convertir los datos en información de profundidad en sus propias formas de expresión. Al tratarse de seres humanos los datos que nos interesan son conceptos, percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias, procesos y vivencias manifestadas en el lenguaje de los participantes, ya sea de manera individual, grupal o colectiva. Se recolectan datos con la finalidad de analizarlos y comprenderlos, y así responder a las preguntas de investigación y generar conocimiento (Hernández *et al*, 2010, p.583). En nuestro caso recabamos datos de los empleados de la organización en su ambiente natural y cotidiano, su centro de trabajo, para luego convertir esos datos en información que cumpla nuestros objetivos de investigación.

La objetividad en la investigación

En las investigaciones de enfoque cualitativo, se aspira a la mayor objetividad posible, sin embargo la objetividad no implica la neutralidad. Ninguna investigación social puede ser neutral. La pretensión de neutralidad en la investigación social se traduce por lo común, en una puesta al servicio del poder dominante (Sabino, 1992). Por lo que nos hace pensar que la postura del investigador debe ser imparcial, observar los eventos evitando involucrar sentimientos que pudieran distorsionar la realidad.

Los métodos cualitativos buscan tratar a los grupos, procesos, personas, como sujetos, con todas sus características particulares y con sus diferencias de tiempo y espacio, la interpretación de los resultados es la parte de la investigación donde más influye la subjetividad. Esta subjetividad tiene sus raíces en fases anteriores, sobre todo en la conceptualización de los términos que se empleen para la interpretación de los resultados, la multiplicidad de puntos de vista a que puede llegarse en la interpretación de un hecho social, se halla, y no en escasa medida, determinada por el sistema conceptual que hayamos utilizado en la

interpretación. Pero este sistema conceptual, nuestra definición de los conceptos, depende de nuestra posición y de nuestro punto de vista que, a su vez, está influido en gran parte, por las etapas inconscientes de nuestro pensamiento (Sabino, 1992:166). Debido a lo anterior, la experiencia y capacidad de percepción del investigador son sustanciales en las investigaciones cualitativas donde el análisis posee mayor profundidad, y es en la interpretación de los resultados donde la subjetividad puede darse con mayor fuerza; en esta fase, la posición del investigador, sus experiencias, sus perspectivas y sus prejuicios son aspectos significativos en el desarrollo y los resultados de la investigación.

Capítulo 4. Resultados de la investigación

Introducción

En este capítulo son presentados los hallazgos de la investigación, obtenidos mediante el empleo de las herramientas de investigación seleccionadas y diseñadas para lograr dar respuesta a las preguntas de investigación previamente planteadas.

Para tal efecto nos presentamos como profesor de la Universidad Autónoma de Sinaloa y estudiante del doctorado en estudios fiscales, por lo que no tuvimos problemas para que las personas nos brindaran hospitalidad y la información requerida para nuestra investigación.

4.1. Antecedentes históricos y situación actual de SEDESOL

4.2. La política de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa

4.2.1. Criterios que orientan su diseño

4.2.2. Aplicación de la política de gasto para combatir la pobreza

4.2.3. Principales problemáticas en la implementación de la política de gasto para el combate a la pobreza

4.3. Mecanismos de supervisión, evaluación y control de la política de gasto para el combate a la pobreza

4.4. Resultados obtenidos en la política de gasto para el combate a la pobreza

BIBLIOGRAFÍA

ACKOFF, Russel L. A. (1970). *Concept of Corporate Planning*. John Wiley & Sons, Wiley-Interscience División. New York.

AGUILAR Villanueva, Luis (2003). *La hechura de las políticas públicas*. Porrúa. México.

ANDERSON, Perry (1979). *Consideraciones sobre el Marxismo Occidental*. Ed. Siglo XXI. México.

AYALA Espino, José (1997). *Economía pública*. Editorial UNAM. México.

Banco Mundial (2004). *Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*. Report No. 28612-ME. Washington D.C.

B.M. (2006). *Voices of the Poor*. <http://go.worldbank.org/H1N8746X10>

B.M. (2001). *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington, D.C. 2001.

BARADACH, Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE. México.

BENNETH, O. (2007). Fiscal policy and poverty reduction: some policy options for

Nigeria, African Economic Research Consortium, Aerc research, p. 164.

BOLTVINIK, J. (2004). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México.

El progreso / oportunidades. En la pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. Siglo veintiuno editores, México.

BOLTVINIK, J. Y DAMIAN A. (2004). La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. Siglo veintiuno editores, México.

BOLTVINIK, Julio (2004). *Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica*. Revista Latinoamericana de política social. Buenos Aires.

BOLTVINIK, J., y Hernández Laos, E. (1999) *Pobreza y distribución del ingreso*. Siglo XXI. México

Bryman, Alan (1989), *Research Methods and Organization Studies*, Unwin Hyman, Massachussets, pp.170-187.

BURBANO Ruiz, Jorge (2005). *Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos*. Tercera edición. McGraw-Hill Interamericana S.A. Bogotá.

Caballero, A (2000). Metodología de la Investigación Científica: Diseños con Hipótesis Explicativas, Udegraf S.A, Lima.

CABRERA, C. (2007). Política social: cambios y resultados. En La política social en México: tendencias y perspectivas. Cordera, R. y Cabrera, C. (coordinadores). Facultad de Economía. UNAM. México.

CABRERO, E. (1996). Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México: CIDE.

CALVA, José Luis (2002). *Políticas Económicas para un desarrollo sostenido con equidad*. Casa Juan Pablos. México.

CALDERÓN Ortiz, Gilberto (2002). Estado, Gobernabilidad y Administración Pública. Editorial Gernika. México.

CARRILLO Flores, Antonio (1973). *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Editorial Porrúa, segunda edición. México.

- CASTRO Leal, F., Dayton, L. Demery and Mehra, K. (1999). Public Social Spending in Africa: Do the Poor Benefit?’, *World Bank Research Observer*, Vol.14, No.1, pp. 49–72.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados (2006). *Gasto Federal Descentralizado. Distribución y Aplicación de Recursos, 1998-2006*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. Ed. CEFP/050/2006.
- Cereceres Gutiérrez, Lucía (2004), *Evolución organizacional. Proceso de crecimiento de pequeña a mediana empresa*. Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, (CONEVAL) (2007). *Líneas de Pobreza en México: 1992 – 2006*. Agosto, 2007.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2001 – 2007). *Informe anual*. México.
- DAMIAN, A. (2004). Panorama de la pobreza en América latina y México. En la pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. Boltvinik, J. y Damián A. (coordinadores). Siglo veintiuno editores, México.
- DEL RÍO González, Cristóbal (2000). *El Presupuesto*. Novena edición. Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales. México.
- DRESSER, D. (1997). En busca de la legitimidad perdida: pronasol, pobreza y política en el gobierno de salinas. En pobreza y política social en México. Martínez, G. (compilador). ITAM. FCE. México.
- ENIGH (2007). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Diferentes años hasta 2007. Todos los datos que se van a exponer en este apartado corresponden a dicha fuente, salvo los citados expresamente.
- FAVELA, Miguel (2007). Política Fiscal, Internet.
<http://www.monografias.com/trabajos5/polifisc/polifisc2.shtml>
- FERNANDEZ A., Parejo J., y Rodríguez, L. (2002). Política económica. México, 3ª edición, editorial MacGraw- Hill, México.
- FLORES, S. (1999). Nuevos paradigmas del desarrollo regional en México: dirección general de fomento. Editorial Grijalbo, México.

FRAGA, Gabino (1966). Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, undécima edición. México.

GARRIDO Falla, Fernando (1991). *Dos métodos en el estudio de la administración pública*. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España.

GORDON, D., (2004). La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla. En la pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. Boltvinik, J. y Damián A. (coordinadores). Siglo veintiuno editores. México.

GUERRERO López-Calva, L.F. y Walton, M. (2006). *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México*, disponible en <http://www.bancomundial.org.mx>. Tesis aprobada.

HABER, S. (2005). Mexico's experiments with bank privatization and liberalization, 1991-2003. *Journal of Banking and Finance* 29.

HABERMAS, Jürgen (2000). *Teoría y Praxis, estudios de filosofía social*. Editorial Tecnos, 3ª. Edición. España.

Hernández, Sampieri Roberto, Fernández, Collado Carlos, Baptista, Lucio Pilar (2010), *Metodología de la Investigación (5a. Ed.)*. Editorial McGraw-Hill. México.

INSTITUTO Nacional de Geografía y Estadística, Finanzas públicas e indicadores bursátiles, en: <http://www.inegi.gob.mx>.

KOONTZ, Harol y O'Donnell, Cyril. (1972). *Principles of Management, an analysis of managerial functions*. 5a. ed. McGraw Hill Book Co., Inc. New York.

LANJOUW, P. and Ravallion, M (1998). Benefit Incidence and the Timing of Program Capture, World Bank Policy Research Working p.1956, World Bank, Washington DC, August.

LERNER, B., (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Editorial Porrúa, México.

MAJONE, Giandomenico (2004). *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE. México.

Manual de presupuesto de egresos de la federación, 2006. Véase en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512006.pdf>

MARTINELLI, José María (2002). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. Plaza y Valdés editores. México.

MEJÍA Lira, José (2000). *Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública estatal*.

Méndez, Álvarez Carlos Eduardo (1999), *Metodología, Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas*. McGraw-Hill Interamericana, S. A., Colombia.

MENDIETA, Fray Gerónimo (2009). Historia eclesiástica indiana, lib. IV, cap. XXI, en José Luis Martínez: Hernán Cortés. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica.

MERKL, Adolfo (1975). *Teoría general del derecho administrativo*. Editorial Nacional. México.

Mertens, D. M. (2005) *Research and evaluation in Education and Psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods* (2a. ed.) Thousand Oaks: Sage.

PETREI, Humberto (1997). *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*. Ed. BID. Washington.

RASHID, Mehmood and Sadiq, Sara (2010). Romanian Journal of Fiscal Policy Volume 1, Issue 1, July-December 2010, Pages 29-37. The Relationship between Government Expenditure and Poverty: A Cointegration Analysis

RODRÍGUEZ Peñuelas, Marco Antonio (2010). *Métodos de investigación*. Universidad Autónoma de Sinaloa. México.

RUIZ Sánchez, Carlos (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Plaza y Valdés editores. México.

Sabino, Carlos (1992), *El proceso de investigación*. Ed. Panamericana, Bogotá.

SÁNCHEZ Gutiérrez, Arturo (1993). *El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas*. Perfiles Latinoamericanos. Bogotá.

SÁNCHEZ Vázquez, Adolfo (1980). *Filosofía de la Praxis*. Ed. Grijalbo. México.

SEDESOL. Programa Oportunidades. Informes de diferentes años. México.

<http://www.oportunidades.gob.mx/>

SEDESOL 2004. Programa Oportunidades. Informes de diferentes años. México.
<http://www.oportunidades.gob.mx/>

SEDESOL. (2007) "Un programa de resultados". Programa Oportunidades. México.

SEDESOL, 2004. Ley general de desarrollo social. México.

SEDESOL, 2007a. Objetivos estratégicos de desarrollo social 2007-2012. México.

SEDESOL, 2007c. Reglas de operación del oportunidades 2008. México.

Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2003. ver <http://www.contigo.gob.mx>

SEN, Amartya (1992). *Inequality Re-examined*. Cambridge, mass., Harvard University Press.

STEVEN, Brown (2010). Methodology and qualitative research

STRAUSS, A. y Corbin, J. (1990). Bases de la investigación cualitativa.

SWEENEY, H.W. Allen y Rachlin, Robert (1984). *Manual de presupuestos*. McGraw-Hill. México.

SZÉKELY, M., N. Lustig, M. Cumpa and J. A. Mejía (2000). Do We Know How Much Poverty There Is? Banco Interamericano de Desarrollo. Working Paper Series No. 437.

SZÉKELY, M. (2006). *Pobreza y Desigualdad en México: 1950-2004*. SEDESOL. México.



VILLARREAL (2001). *México competitivo 2020. Un modelo de competitividad sistemática para el desarrollo*. Editorial Océano. México.

WORLD Bank (2002), Poverty Reduction Strategy Sourcebook,
available at:

<http://www.worldbank.org/wbp/strategies/sourcons.htm>

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

Universidad Autónoma de Sinaloa
Facultad de Contaduría y Administración
División de Estudios de Posgrado
Doctorado en Estudios Fiscales

INVESTIGACIÓN: —LA POLÍTICA FISCAL DE GASTO PÚBLICO PARA
COMBATIR LA POBREZA EN SINALOA.
Realizada por: MC ELIZABETH VALLE PEREZ
GUIA DE ENTREVISTA 1 (Personal de la SDSH)

1. ¿Qué criterios orientan el diseño de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 1.1. ¿Cómo es la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 1.2. ¿Quiénes se encargan de diseñar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?

- 1.3. ¿Qué criterios orientan el diseño de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
- 1.4. ¿Cómo considera usted que son estos criterios para diseñar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Hay algo que debería modificarse?
- 1.5. ¿Cuál es el papel de sedesol en el diseño de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Está de acuerdo con ese papel?
2. ¿Cómo se aplica la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa y qué estrategias se implementan para su aplicación?
 - 2.1. ¿Cómo se aplica la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa?
 - 2.2. ¿Quiénes son los encargados de aplicar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 2.3. ¿Qué papel tiene sedesol en la aplicación de la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa? ¿Está de acuerdo con ese papel?
 - 2.4. ¿Qué estrategias se implementan para aplicar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Quiénes diseñan estas estrategias?
3. ¿Cuáles son las principales problemáticas de las estrategias implementadas en la aplicación del gasto público para el combate a la pobreza y qué han hecho para dar solución a esta problemática?
 - 3.1. ¿Cuáles son las principales problemáticas de las estrategias implementadas en la aplicación del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 3.2. ¿Quiénes serían los actores principales que intervienen en estas problemáticas?
 - 3.3. ¿En manos de quiénes está la solución a estas problemáticas?

- 3.4. ¿Qué papel tiene sedesol en la solución a la problemática de las estrategias implementadas para aplicar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Qué opina de ese papel?
4. ¿Qué mecanismos de supervisión, evaluación y control se utilizan para lograr la transparencia en el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 4.1. ¿Existe transparencia en el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 4.2. ¿Qué mecanismos se aplican para lograr la transparencia en el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 4.3. ¿Quiénes diseñan estos mecanismos? ¿Qué resultados han dado?
 - 4.4. ¿Cuál es el papel de sedesol en la transparencia del ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Qué opina de ese papel?
 - 4.5. ¿Quién evalúa y controla el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Hacen una buena labor?
5. ¿Cuáles son los resultados obtenidos con la aplicación de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 5.1. ¿Cómo se miden los resultados obtenidos con la aplicación de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Quiénes lo miden? ¿Considera eficientes la medición?
 - 5.2. ¿Cómo mide sedesol los resultados obtenidos con la aplicación de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Considera eficientes estos parámetros?
 - 5.3. ¿Considera usted adecuada la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa? ¿Considera que arroja los resultados esperados?
 - 5.4. Desde su perspectiva, ¿cómo podría mejorarse la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Quiénes serían los responsables de esta acción?



Universidad Autónoma de
Sinaloa
Facultad de Contaduría y
Administración
División de Estudios de Posgrado
Doctorado en Estudios Fiscales

INVESTIGACIÓN: —LA POLÍTICA FISCAL DE GASTO PÚBLICO PARA
COMBATIR LA POBREZA EN SINALOA.
Realizada por: MC ELIZABETH VALLE PEREZ
GUIA DE ENTREVISTA 2 (Diputados del Congreso del Estado de Sinaloa)

1. ¿Qué criterios orientan el diseño de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
- 1.1. ¿Cómo es la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?

- 1.2. ¿Quiénes se encargan de diseñar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
- 1.3. ¿Qué criterios orientan el diseño de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
- 1.4. ¿Cómo considera usted que son estos criterios para diseñar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Hay algo que debería modificarse?
- 1.5. ¿Cuál es el papel del Congreso del Estado en el diseño de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Está de acuerdo con ese papel?
2. ¿Cómo se aplica la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa y qué estrategias se implementan para su aplicación?
 - 2.1. ¿Cómo se aplica la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa?
 - 2.2. ¿Quiénes son los encargados de aplicar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 2.3. ¿Qué papel tiene el Congreso del Estado en la aplicación de la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa? ¿Está de acuerdo con ese papel?
 - 2.4. ¿Qué estrategias se implementan para aplicar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Quiénes diseñan estas estrategias?
3. ¿Cuáles son las principales problemáticas de las estrategias implementadas en la aplicación del gasto público para el combate a la pobreza y qué han hecho para dar solución a esta problemática?
 - 3.1. ¿Cuáles son las principales problemáticas de las estrategias implementadas en la aplicación del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 3.2. ¿Quiénes serían los actores principales que intervienen en estas problemáticas?
 - 3.3. ¿En manos de quiénes está la solución a estas problemáticas?

- 3.4. ¿Qué papel tiene el Congreso del Estado en la solución a la problemática de las estrategias implementadas para aplicar la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Qué opina de ese papel?
4. ¿Qué mecanismos de supervisión, evaluación y control se utilizan para lograr la transparencia en el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 4.1. ¿Existe transparencia en el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 4.2. ¿Qué mecanismos se aplican para lograr la transparencia en el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 4.3. ¿Quiénes diseñan estos mecanismos? ¿Qué resultados han dado?
 - 4.4. ¿Cuál es el papel del Congreso del Estado en la transparencia del ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Qué opina de ese papel?
 - 4.5. ¿Quién evalúa y controla el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Hacen una buena labor?
5. ¿Cuáles son los resultados obtenidos con la aplicación de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 5.1. ¿Cómo se miden los resultados obtenidos con la aplicación de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Quiénes los miden? ¿Considera eficientes la medición?
 - 5.2. ¿Cómo mide el Congreso del Estado los resultados obtenidos con la aplicación de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Considera eficientes estos parámetros?
 - 5.3. ¿Considera usted adecuada la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa? ¿Considera que arroja los resultados esperados?
 - 5.4. Desde su perspectiva, ¿cómo podría mejorarse la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa? ¿Quiénes serían los responsables de esta acción?



Universidad Autónoma de
Sinaloa
Facultad de Contaduría y
Administración
División de Estudios de Posgrado
Doctorado en Estudios Fiscales

INVESTIGACIÓN: —LA POLITICA FISCAL DE GASTO PUBLICO PARA
COMBATIR LA POBREZA EN SINALOA.
Realizada por: MC ELIZABETH VALLE PEREZ
Cuestionario

1. ¿Qué criterios orientan el diseño de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 1.1. ¿Cuántos integrantes tiene su familia?
 - 1.2. ¿Quiénes generan fuente de ingresos?
 - 1.3. ¿Cuál es su nivel educativo?
 - 1.4. En orden de importancia, ¿cuál es su problema más apremiante?
 Alimentación
 Salud

- Educación
- Vivienda
- Ropa
- Esparcimiento

2. ¿Cómo se aplica la política fiscal de gasto público para el combate a la pobreza en Sinaloa y qué estrategias se implementan para su aplicación?
 - 2.1. ¿Cuenta usted con algún tipo de ayuda por parte del gobierno?
Si No
 - 2.2. ¿Qué tipo de ayuda recibe?
 - 2.3. ¿Cómo se enteró de ese apoyo?
 - 2.4. ¿Cómo fue el proceso de selección?
 - 2.5. ¿Qué obligaciones tiene que cumplir por la ayuda que recibe?
 - 2.6. ¿Cuánto tiempo tiene de recibir esta ayuda?
 - 2.7. ¿Conoce usted los programas de ayuda del gobierno?

3. ¿Cuáles son los principales problemas de las estrategias implementadas en la aplicación del gasto público para el combate a la pobreza y qué han hecho para dar solución a este problema?
 - 3.1. ¿Tiene algún problema para recibir la ayuda del gobierno?
 - 3.2. ¿Qué tipo de ayuda considera usted que necesita más para mejorar su situación?
 Despensas Becas Vivienda Trabajo
 - 3.3. ¿Cómo considera la desigualdad social que prevalecen nuestro estado?
 Ha ido en aumento Igual Ha disminuido
 - 3.4. ¿Cómo considera la ayuda del gobierno para los pobres?
 Poca Suficiente Buena

4. ¿Qué mecanismos de supervisión, evaluación y control se utilizan para lograr la transparencia en el ejercicio del gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 - 4.1. ¿Cómo le dan seguimiento en el programa de apoyo que recibe?
 - 4.2. Considera que la ayuda llega a quien en verdad la necesita?
 - 4.3. ¿Qué anomalías observa en los programas de apoyo?

5. ¿Cuáles son los resultados obtenidos con la aplicación de la política fiscal de gasto público para combatir la pobreza en Sinaloa?
 Ha mejorado su alimentación Mucho Regular Poco
 Ha mejorado su educación Mucho Regular Poco
 Ha mejorado su vivienda Mucho Regular Poco

___Ha mejorado su salud

___Mucho ___Regular ___Poco

GUIA DE OBSERVACIÓN

- Vivienda:

Techo_____

Piso_____

Luz_____

Agua potable_____

Televisión_____

Lavadora_____

Estufa de gas_____

Comedor_____

Sala_____

Estéreo_____

Celular_____

- Aspecto personal:

Higiene_____

Calzado_____

Ropa_____

- Salud:

Signos de desnutrición_____

Otras enfermedades_____

- Educación:

Usa palabras adecuadas_____

Usa palabras altisonantes_____

Amabilidad_____

Confianza_____

- Zona:

Luz_____

Agua potable_____

Pavimento_____

Parques o canchas_____

Abarrotes_____

Rutas de camiones_____

