

EL COMBATE A LA POBREZA: UNA CUESTIÓN DE GOBERNABILIDAD

México D.F., Octubre 2001

Daniela Díaz
Helena Hofbauer
Gabriel Lara
Briseida Lavielle

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación es una institución independiente, interdisciplinaria y plural dedicada a la investigación, difusión y enseñanza en torno a aspectos relacionados con la democracia y la participación ciudadana. El presente documento de trabajo es parte del proyecto "Los presupuestos de la transición" que, con el apoyo de la Fundación Ford, busca dar seguimiento al gasto público durante la transición democrática del país.

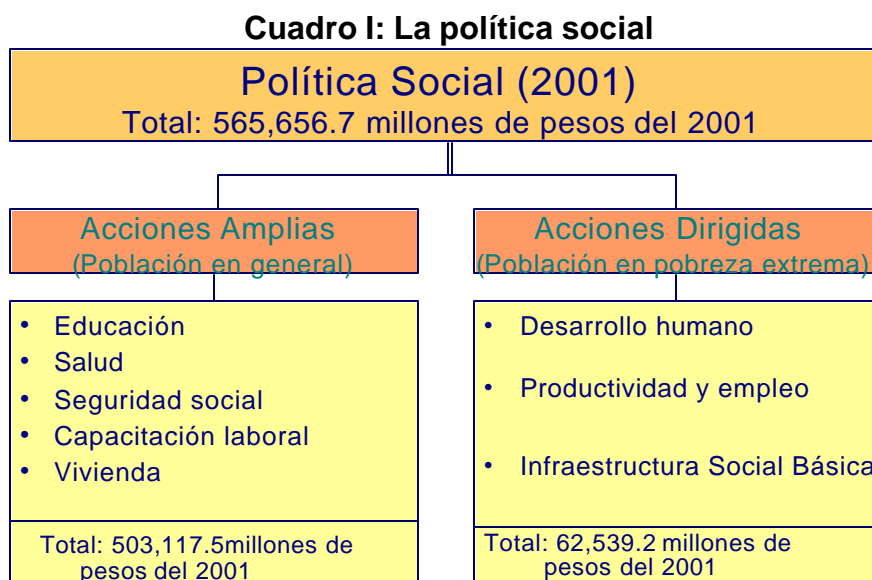
Índice

I. Contexto general.....	2
Estructura y generalidades del combate a la pobreza:.....	4
Unas palabras con respecto a la transparencia.....	7
II. Vertiente Desarrollo Humano	8
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	12
III. Vertiente Productividad y Empleo	15
Focalización y población objetivo	16
Los programas.....	17
La asignación de recursos.....	18
Programa de Empleo Temporal.....	20
IV. Vertiente infraestructura social básica	23
V. Comentarios finales	33

I. Contexto general

Los procesos de ajuste macroeconómico implementados en México a partir de la década de los años ochenta, han tenido repercusiones particularmente negativas en las condiciones de vida de una gran parte de la población. La pobreza ha aumentado en términos absolutos, y la distribución del ingreso se ha polarizado de manera alarmante. En 1998, los dos deciles más altos de la población concentraron el 54.08 por ciento del ingreso corriente total del país, mientras que a los dos deciles más bajos apenas les correspondió el 4.16 por ciento¹.

Ante esta realidad, la estrategia de desarrollo social se ha bifurcado a lo largo de dos vertientes: las acciones amplias, orientadas hacia la satisfacción de las demandas en materia de educación, salud y vivienda de la población en general, y las acciones dirigidas o focalizadas, que pretenden atender las necesidades de la población en condiciones de pobreza extrema.



Fuente: SHCP, Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, p III.7, III.73, III.75.

Esta diferenciación en la política se ha justificado mediante el reconocimiento explícito de que la población en condiciones de pobreza extrema tiene otras necesidades. El sentido común apunta a que, ante todo, quienes se encuentran en esta condición tienen un mayor número de necesidades básicas insatisfechas. Tomando esto como punto de partida, cabe preguntarse ¿qué tan realista es la atención a las necesidades insatisfechas

¹ INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 1998, p. 70.

de más de una cuarta parte de la población, con poco más de una décima parte de lo que se destina a quienes no viven en pobreza extrema?

El gobierno de Ernesto Zedillo esgrimió diversos argumentos para explicar el enorme esfuerzo que se estaba haciendo en materia de combate a la pobreza. Uno de éstos fue explicar que del gasto neto total correspondiente al 2000, el 87.17 por ciento correspondía a gastos obligatorios que se desprenden de ordenamientos jurídicos diversos. El 12.83 por ciento restante, equivalente a poco más de 153,410 millones de pesos del 2000, era de donde se podían destinar recursos a la atención de los grupos más marginados del país².

Si bien es evidente que el gobierno no puede gastar más de lo que tiene por vía de ingresos, también es evidente que los recursos asignados al combate a la pobreza difícilmente pueden llegar a establecer siquiera un piso mínimo aceptable, digno y decoroso. Ante esta situación—y acorde con los planteamientos del Banco Mundial en materia de adelgazamiento del estado y focalización de los recursos³—el gobierno de Zedillo ensayó diversas fórmulas para justificar que la pobreza se estaba atendiendo de manera:

- integral, mediante tres vertientes o estrategias específicas,
- focalizada, al orientar programas y recursos hacia la población con más altos índices de marginación, y
- comprensiva, al pretender abarcar el mayor número de población dentro de los microuniversos establecidos.

En el fondo, la escasez de los recursos dedicados al combate a la pobreza en conjunción con la magnitud del problema, tienen el potencial de convertir a la estrategia en un rotundo fracaso. El enfoque integral de las políticas para erradicar la pobreza sólo puede tener un impacto real en las condiciones de vida de quienes la padecen, sí y sólo sí se concretan en niveles de asignación y complementariedad que auténticamente puedan, por medio de su aplicación en el mediano plazo, romper el círculo vicioso de las familias pobres de manera sostenida. La asignación prevaleciente de recursos, que corresponde a 6.84 pesos diarios para cada una de las 26 millones de personas en pobreza extrema⁴, no apunta en este sentido.

Cabe preguntarse entonces, ¿por qué el gobierno no ha estructurado una estrategia de combate a la pobreza que pueda tener impacto real en las comunidades? Si los recursos actuales, con el grado de dispersión que los caracteriza, no pueden beneficiar a todos aquéllos que están sumidos en

² Subsecretaría de Egresos, *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, SHCP, México, p. 14.

³ Al respecto véase Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Humano Mundial: Pobreza*, Washington, 1990 y S. Javed Burki y G.E. Perry, *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Estudios del Banco Mundial sobre América latina y el Caribe, Washington, 1998.

⁴ FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: el Combate a la Pobreza*, México, 2001, p. 31.

pobreza, ¿cuál es la intencionalidad de la estrategia? La respuesta es evidente: el combate a la pobreza es una cuestión de gobernabilidad. Buscar un mayor impacto por medio una mayor asignación de recursos parece ser un escenario impensable. Ante esta perspectiva, tanto el gobierno anterior, como el actual, han preferido, implícitamente, diseñar una estrategia multidimensional y compleja, pero incapaz de resolver los problemas de fondo—discriminando a parte de la población y traduciéndose, en lo hechos, en una falta de acción gubernamental.

Esto ha implicado, por añadidura, que por más que los programas se diseñen e instrumenten a lo largo de líneas sofisticadas de argumentación y construcción, no dejen de ser meramente asistenciales. Recibir 10,485 pesos al año como familia beneficiaria del Progresá, difícilmente es condición suficiente para dejar de ser pobres, sobre todo si ese beneficio tiene un plazo de aplicación máximo de tres años. Al cabo de ese tiempo, las causas estructurales de la pobreza, la falta de ingreso, y la falta de capacidades volverá a hacerse patente. En este sentido, sólo la complementariedad real y comprensiva entre los programas y vertientes de la estrategia podrían revertir la condición de pobreza.

Estructura y generalidades del combate a la pobreza:

El gasto social focalizado, o combate a la pobreza, está integrado por tres vertientes, cuyos objetivos se pueden resumir a lo largo de las siguientes líneas⁵:

- **Desarrollo humano**⁶, que busca incidir en las situaciones que reproducen el círculo vicioso de la pobreza extrema de generación en generación, como son la morbilidad, la alimentación deficiente, la falta de atención a la salud, la asistencia irregular y el bajo nivel de aprovechamiento escolar.
- **Productividad y empleo**⁷, que pretende generar condiciones favorables para la inserción de las familias en pobreza extrema en el ciclo productivo, con el objetivo de elevar sus oportunidades de ingreso.
- **Infraestructura social básica**⁸, que busca cerrar las brechas existentes en materia de servicios básicos de agua potable, drenaje, electricidad y caminos, entre otros, a fin de que los esfuerzos en materia de salud y educación—así como los encaminados a fortalecer las actividades productivas—tengan un mayor beneficio.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, pp. LII.77, III.83 y III.99.

⁶ Antes desarrollo de capital humano.

⁷ Antes desarrollo de oportunidades de ingreso.

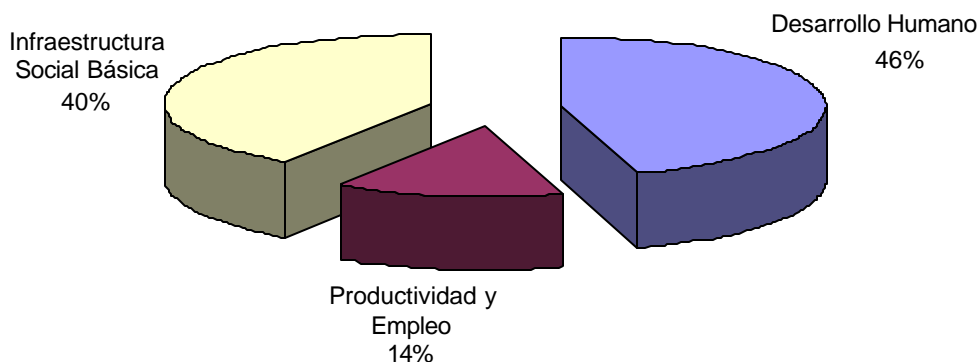
⁸ Antes desarrollo de capital físico.

El presupuesto aprobado para el combate a la pobreza durante el 2001 ascendió a 64,919.1 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

Vertiente	miles de pesos
Productividad y Empleo	8,873,827.2
Infraestructura Social Básica	25,940,784.1
Desarrollo Humano	30,104,535.7

Del presupuesto total aprobado se le asignó la mayor proporción a la vertiente de desarrollo humano (46.37 por ciento), en segundo término se privilegió la vertiente de infraestructura social básica (39.96 por ciento) y para la vertiente de productividad y empleo se asignó el 13.67 por ciento restante de los recursos.

Gráfica I: Gasto social aprobado para superar la pobreza



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

Las características de cada una de estas vertientes serán expuestas más adelante, analizando algunas de las tendencias que han guardado, así como algunos programas en específico. Vale la pena destacar en este momento que las vertientes del combate a la pobreza se rigen por cuatro principios conceptuales, que son a) la *focalización*, b) la *corresponsabilidad*, c) la *descentralización*, y, por último, d) la *coordinación y complementariedad*. Estos principios rectores no sólo le dan cuerpo a la estrategia seguida por el gobierno, sino que también determinan la aplicabilidad y la operación de los programas.

La **focalización** es un criterio utilizado para identificar a los grupos más marginados dentro del panorama socio-económico del país. Reconociendo de manera implícita que los recursos públicos disponibles para hacerle frente al problema de la pobreza son necesariamente insuficientes, el gobierno ha

optado por centrar sus esfuerzos en aquellos grupos que concentran las necesidades más urgentes. Al dividir al país en zonas de alta y muy alta marginalidad, los sectores que viven en condiciones similares, pero de manera dispersa, quedan automáticamente excluidos. Adicionalmente, algunas de las comunidades de alta marginalidad no han sido atendidas— como consecuencia de la misma escasez de recursos.

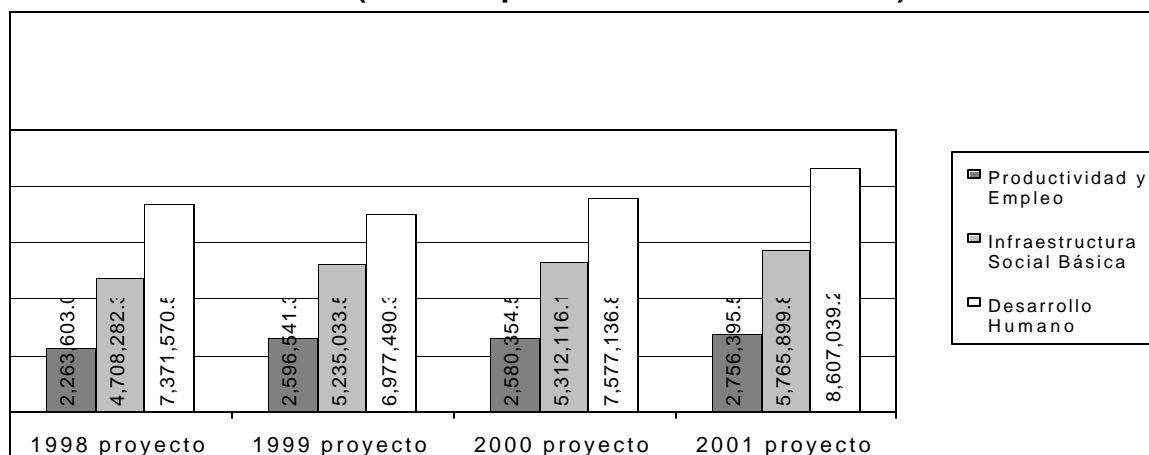
Estos “errores de exclusión” se reproducen y agravan al interior de algunos programas, como por ejemplo, el Progresá. Por el énfasis combinado en salud, educación y alimentación, este programa establece criterios de cercanía a servicios de salud y escuelas como determinantes para seleccionar a las comunidades beneficiarias. Estos criterios excluyen a las localidades más marginadas, que por lo general son comunidades de poca población, que se localizan más allá de las distancias establecidas.

La **corresponsabilidad**, que en teoría pretende que los beneficiarios se identifiquen con los programas, en la práctica se ha traducido en un mecanismo de transferencia de costos: exige la participación de los beneficiarios en la operación del programa, más no en su diseño. Esta interpretación estrecha de la participación, le resta cualquier significado a la concepción democrática del derecho ciudadano a participar en aquellas cuestiones que lo afectan de manera directa.

La **descentralización**, por su parte, conlleva problemas que se desprenden de situaciones añejas y desigualdades sistemáticas. Si bien no cabe duda que es fundamental descentralizar el manejo de recursos hacia los niveles en los cuales se tiene conocimiento de primera mano de los problemas y necesidades de la población, la falta de transparencia a nivel estatal y municipal es frecuente. Los Convenios de Desarrollo Social, por ejemplo, sólo son acuerdos de voluntades entre la Federación y los Estados, lo que obstaculiza el seguimiento cabal de los programas. Más aún, a pesar de los compromisos de transparencia establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social, en el 2001 estos Convenios seguían sin publicarse a mediados de septiembre.

Por último, la **coordinación y complementariedad** entre programas y dependencias, busca evitar las duplicidades y potenciar el efecto total del combate a la pobreza. Si bien este criterio parece ser sumamente atinado, tomando en cuenta la necesidad de revertir la condición de pobreza de manera multidimensional, también puede conllevar el efecto negativo de reforzar los errores de exclusión que se desprenden de la focalización.

Gráfica II: Evolución del Gasto por Vertiente de Combate a la Pobreza 1998-2001 (Miles de pesos constantes de 1993)



Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: el combate a la pobreza, México, 2001*, p. 28.

Unas palabras con respecto a la transparencia

Una de las exigencias de los ciudadanos en general, y de los legisladores en particular, ha sido el manejo transparente de los recursos dirigidos al combate a la pobreza, pues, durante muchos años éstos fueron utilizados discrecionalmente en perjuicio de los beneficiarios. A partir de este reclamo, desde la anterior legislatura se obliga al ejecutivo a publicar las reglas de operación de estos programas.

El mismo ejecutivo y los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), innumerables veces se han manifestado como conversos a la transparencia presupuestal y han ofrecido facilidades para que los ciudadanos tengan acceso a la información del presupuesto y de los programas a su cargo.

Particularmente para el 2001, de acuerdo con el artículo 86 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, las instancias encargadas de los programas sociales especificados en el artículo 71 del mismo, tienen la obligación de difundir “entre la población en general, a través de las páginas electrónicas que tengan establecidas en el sistema “internet”, la información relativa a sus programas y proyectos aprobados en este Presupuesto, incluyendo el avance en el cumplimiento de los respectivos objetivos y metas. Para tal efecto, deberán incluir la información en sus páginas electrónicas a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la fecha en que se haya generado dicha información...”

No obstante los buenos propósitos en las declaraciones y la obligación que deberían cumplir las entidades del ejecutivo, los criterios de transparencia no han sido cumplidos por todas las dependencias. La página en Internet de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a la fecha no incluye información alguna de sus programas. La página exige una contraseña para acceder a la información relativa al programa Alianza para el Campo 2001 y, según lo allí expuesto, esto se limita a la información del presupuesto de Alianza. La misma carencia de información, ocurre en el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde hay resúmenes de las Reglas de Operación (extraídas del Diario Oficial) de sus programas del ámbito social—sin mayores detalles, especificaciones o informes parciales.

La falta de transparencia también le corresponde a la Sedesol misma: A cambio de información detallada de los programas de combate a la pobreza, la dependencia se preocupó en invertir en la edición y distribución de dos compactos: uno es la transcripción íntegra del Informe de Labores de la Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, en el programa "Fox en vivo, Fox contigo", del 11 de agosto del 2001. El otro corresponde a una serie de imágenes, entrevistas y discursos de la titular de la dependencia. Ambos productos en nada ayudan a resolver las carencias de apertura al conocimiento de cómo, a quiénes, y cuánto se invierte, complicando de sobremanera los esfuerzos de evaluación, seguimiento y proyecciones de las acciones para la superación de la pobreza en México.

II. Vertiente Desarrollo Humano

De acuerdo a la visión oficial, esta vertiente del gasto social dirigido a combatir la pobreza tiene el propósito de romper con el círculo vicioso de extrema pobreza que se reproduce de generación en generación, mediante la incidencia en la salud, la educación y la alimentación.

En una definición amplia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo menciona que: "El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas. [...] En todos los niveles de desarrollo las capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito de desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En

definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.”⁹

La perspectiva de focalización que se maneja en el combate a la pobreza deja fuera, por definición, una concepción amplia del desarrollo humano, especialmente en lo que concierne a la participación y los derechos humanos. Y ello debido a que el carácter asistencialista de una política focalizada implica que quien diseña la política sabe qué, cuánto y cómo es lo mejor para el beneficiario y deja poco espacio para que las personas se involucren en el proceso. A ello habrá que agregarle el corolario: el derecho humano a ser partícipe de las decisiones del gobierno, queda negado.

Teniendo en mente lo anterior, podemos analizar de qué forma se expresa el discurso gubernamental mexicano con respecto al combate a la pobreza y el desarrollo humano: las asignaciones presupuestales serán las que hablen a nombre del gobierno.

Para el presente año, el presupuesto destinado para la vertiente de desarrollo humano es de 30,104.5 millones de pesos, lo que representa el 46.37 por ciento del combate total a la pobreza. Dada la naturaleza de los asuntos que se deben cubrir, hay una participación multisectorial: Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social y el Ramo 33, a través del Fondo de Aportaciones Múltiples. En la siguiente tabla se desglosan las asignaciones presupuestales del 2001 por programas para la vertiente.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, p. 17.

Tabla I: Presupuesto aprobado para los Programas e Instituciones participantes de la vertiente Desarrollo Humano 2001 (Pesos corrientes)

	Presupuesto	Porcentaje
Secretaría de Educación Pública		
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), componente educativo	5,584,800,000	18.55
Programa para la Infraestructura en Educación Básica (Escuelas de Calidad)	350,000,000	1.16
Programa Educación Apoyada en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	399,000,000	1.33
Dirección General de Educación Indígena	182,123,681	0.60
Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	4,426,336,384	14.70
Secretaría de Salud		
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), componente de salud	2,099,805,302	6.98
Programa de Ampliación de la Cobertura (PAC)	1,185,500,031	3.94
Programa IMSS-Solidaridad	3,890,800,000	12.92
Programa Salud para Todos	250,000,000	0.83
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF nacional)	970,870,000	3.22
Secretaría de Desarrollo Social		
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), componente alimenticio	5,317,691,900	17.66
Programa de Abasto Rural de Diconsa	515,000,000	1.71
Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa	150,000,000	0.50
Programa Tortilla de Liconsa	1,429,229,000	4.75
Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional	30,500,000	0.10
Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales	23,500,000	0.08
Instituto Nacional indigenista (INI)	447,645,163	1.49
Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)	21,225,805	0.07
Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33		
Abasto y Asistencia Social (DIF estatales)	2,830,508,505	9.40
Total de la vertiente de Desarrollo Humano	30,104,535,771	100.00

Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: El Combate a la Pobreza, México, 2001.

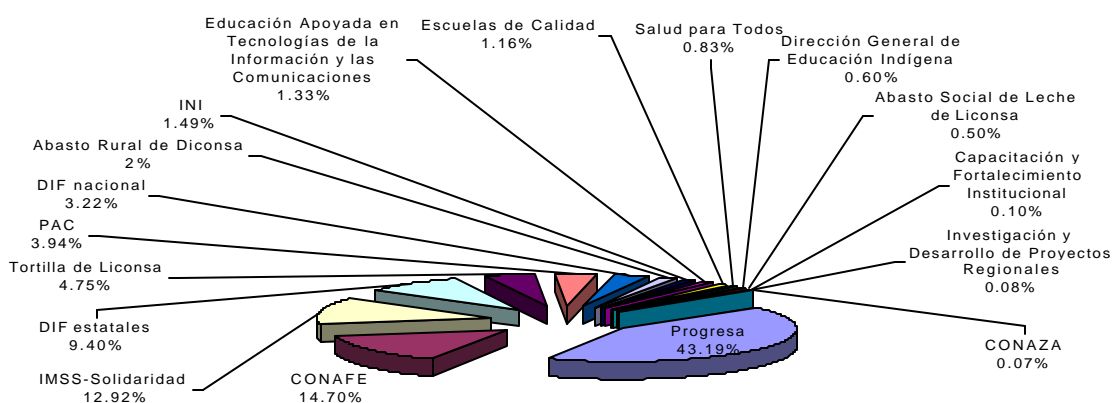
De acuerdo a la participación por programas, el que más ejerce es el Progres, con un 43.19 por ciento; lo sigue IMSS-Solidaridad con 12.92 por ciento. De las instituciones, el CONAFE tiene un 14.7 por ciento, mientras que a través de los DIF estatales se ejerce un 9.4 por ciento de los recursos de la vertiente.

Lo que es interesante señalar es la “eficiencia de la focalización” de los programas de la vertiente de desarrollo humano para el combate a la pobreza: la gráfica I muestra la dispersión de los montos de los programas,

que en la mayor parte de los casos reciben entre el 0.07 por ciento y el 2 por ciento del total.

Para ser estrictos con el criterio de focalización, el gobierno federal evita la duplicación de los apoyos otorgados por el Progreso. Así por ejemplo, ninguna familia en pobreza extrema puede gozar de los beneficios simultáneos del componente alimentario del Progreso y los programas de Tortilla de Leche y Abasto Social de Leche.¹⁰

Gráfica III: Participación porcentual por programas de la vertiente de desarrollo humano para 2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

Considerando que la vertiente de desarrollo humano busca combatir los rezagos en materia de educación, salud y alimentación, vale la pena mencionar la distribución de los pesos relativos de cada uno de estos componentes: la educación representa el 35.74 por ciento de la vertiente y comprende al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que opera a través de programas compensatorios para niños de localidades rurales e indígenas rezagadas, buscando que los infantes adquieran conocimientos y destrezas básicas; el programa para Infraestructura en Educación Básica (Escuelas de Calidad), privilegia a las zonas marginadas, rurales y de población indígena en la reducción del rezago de infraestructura educativa; el Programa Educación Apoyada en Tecnología, servirá para que la red tecnológica de EDUSAT se expanda en el nivel medio básico y medio superior; y el componente educativo del Progreso¹¹.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), jueves 15 de marzo de 2001.

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, México, 2000, pp. III. 86-III.88.

La salud de la población en pobreza extrema se atiende a través de los programas de Ampliación de la Cobertura (PAC), IMSS-Solidaridad, Salud para Todos (creado el presente año) y el componente de salud del Progresá. Entre todos suman un 24.67 de la vertiente. El Programa IMSS-Solidaridad proporciona atención a la salud de población rural marginada, mediante una red regionalizada de unidades de primer y segundo nivel; para su operación cuenta con la participación voluntaria de la comunidad. El Programa de Ampliación de la Cobertura se dirige a proporcionar servicios básicos de salud a poblaciones rurales dispersas a través de un paquete básico de servicios de salud, integrado por 13 acciones básicas¹². Con el programa de Salud para Todos se pretende ofrecer atención médica a través del seguro de salud para la familia del IMSS¹³.

El apoyo para la alimentación de las familias pobres se da a través de desayunos escolares, a cargo del DIF, y de los programas de tortilla y leche, además del componente alimentario del Progresá; entre todos ejercerán un 35.53 por ciento de la vertiente.

De todos los programas antes mencionados, el Progresá es al que más importancia se le ha otorgado tanto en el sexenio de Ernesto Zedillo, como en la actual administración federal¹⁴, por lo que una revisión más detallada en términos presupuestales es necesaria.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)

La administración de Vicente Fox tiene la intención de atender a toda la población en pobreza extrema con Progresá, tanto en el medio rural como en el urbano. Para finales de 2001 se tiene la meta de cubrir a 3.2 millones de familias, con lo que 2 de cada 3 familias pobres serán beneficiadas con el programa¹⁵.

El Progresá, de acuerdo a sus reglas de operación, es un programa que descarta el enfoque asistencialista para combatir a la pobreza debido a que “las ayudas asistenciales no van más allá de lo que dura su presencia, y a su término no generan resultados perdurables que incidan en las causas adversas que la propician.”¹⁶

¹² Saneamiento básico a nivel familiar, planificación familiar, atención prenatal, vigilancia epidemiológica, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea, tratamiento antiparasitario, manejo de infecciones respiratorias agudas, prevención y control de tuberculosis pulmonar, prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus, prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones, capacitación comunitaria para el autocuidado a la salud, prevención, detección y control del cáncer cérvico uterino.

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, p. III. 85, III.90.

¹⁴ *Ibid.*, p. III.91.

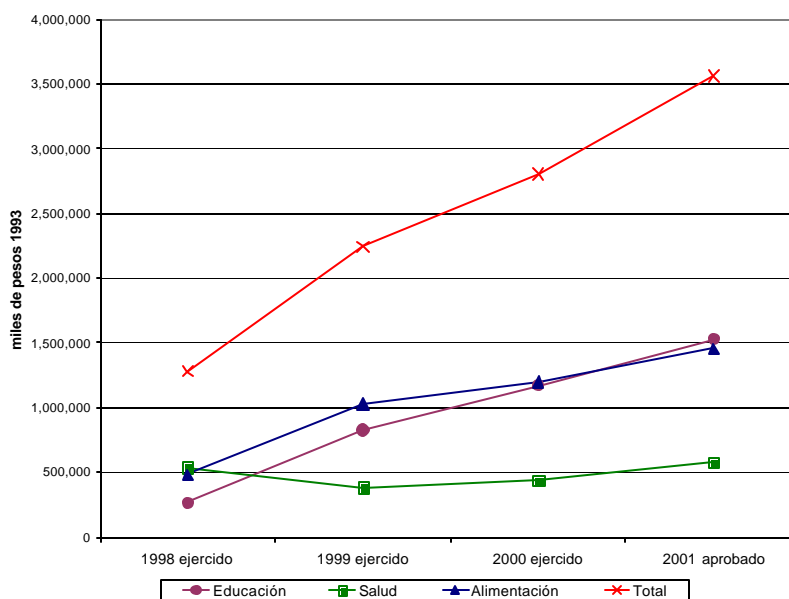
¹⁵ *Ibid.*, p. III.96.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*

Sin embargo, las familias beneficiarias pueden recibir los apoyos del programa hasta por tres años, siendo que al final de este periodo pueden solicitar su reincorporación. Esto es de resaltarse, debido a que en tres años difícilmente una familia puede romper el “circulo vicioso de la pobreza”. Es entonces que a contrario sentido de lo que se afirma, el programa bien puede ser un programa meramente asistencialista.

Para su operación, el Progreso se divide en tres componentes: educación, salud y alimentación. Entre 1998 y 2001 el comportamiento del total del programa muestra un incremento real del 177 por ciento. Sin embargo, si se observan las variaciones en los componentes, se puede apreciar que el de salud ha decrecido entre 1998 y 1999 y es el que menos participación ha tenido en el lapso analizado. Al observarse la gráfica IV, se puede apreciar que los componentes de educación y alimentación crecen de forma similar y son siempre superiores al de salud. Ello debido a que los primeros dos ejercen la mayor parte de sus recursos al destinar dinero en efectivo a los beneficiarios del programa. A consecuencia de contar con 3.2 millones de familias beneficiarias, la transferencia es cuantiosa.

Gráfica IV: Asignaciones del Progreso por componente
Miles de pesos de 1993



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 1998, 1999 y 2000 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

El Progresá concretamente ofrece apoyos en dinero a las familias beneficiarias, a excepción del componente salud, que es en especie. En el periodo enero-junio de 2001, los montos que entregó el programa fueron:

- Apoyo alimentario: \$140 pesos por familia al mes.
- Becas Educativas monto máximo por familia: \$715 pesos al mes.
- Apoyo para útiles escolares: \$120 pesos al inicio del ciclo escolar y \$60 pesos por concepto de reposición a la mitad del año.

Estos montos aplican a niños de primaria entre tercero y sexto año. Para niños de secundaria, el monto es de \$225 pesos por ciclo escolar y no hay dinero para reposición de útiles.

El monto máximo de los apoyos monetarios, sumando las becas educativas y para alimentación, no puede exceder la cantidad de \$855 pesos por familia al mes. Para el cálculo de este monto no se incluyen los apoyos de útiles escolares.

Para el componente salud se proporciona el Paquete Básico de Servicios de Salud. Es otorgado en las instalaciones de la Secretaría de Salud y del programa IMSS-Solidaridad.

El componente de alimentación consiste en la entrega de suplementos alimenticios a niños y niñas entre 4 meses y 2 años, haciéndose extensivo a niños de 2 a 4 años que presenten algún grado de desnutrición, así como a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Como se puede apreciar, los principales beneficiarios del Progresá son los niños y en menor medida las madres de los mismos. La idea es incentivar a que las familias no opten por sacar de la educación primaria y secundaria a sus hijos, además de proveerles de alimentación y salud básicos. Lo que es interesante evaluar es el destino potencial del dinero que reciben la familias.

De acuerdo a la distribución del ingreso y gasto familiar por deciles, el ingreso medio mensual de los primeros dos deciles (que es donde se ubican las familias del Progresá) es de 546.18 y 1,241.84 pesos respectivamente; mientras que el gasto medio mensual es de 827.59 y 1,462.12 pesos respectivamente¹⁷. Como se puede observar, el gasto es mayor que el ingreso. Si una familia de Progresá recibe en ayudas monetarias un máximo de 855 pesos mensuales, descontando el déficit entre ingresos y gasto, en realidad para el primer decil quedarían 543.59 pesos disponibles y para el segundo este dinero sería de 634.72 pesos. Es significativo resaltar que, para una familia del primer decil el apoyo monetario de Progresá la ubica en el nivel de ingreso del siguiente decil, el cual todavía tiene brechas fundamentales de desarrollo humano sin cubrir.

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias*, marzo de 2001, p.3.

Lo que esto nos permite apreciar, es que los apoyos recibidos por las familias beneficiarias corren el riesgo de diluirse y ser poco efectivos en el objetivo de romper el círculo vicioso de la pobreza, máxime si dichos apoyos duran tan sólo tres años.

El Progreso no puede romper por sí solo la condición de pobreza extrema de millones de familias. Se requiere de un proceso de desarrollo regional que no se traduzca únicamente a inversión en el combate a la pobreza, sino en un conjunto de acciones comprensivas que apoyen a las regiones en pobreza para impulsar su desarrollo, en lugar de ayudas asistencialistas que solamente palien el problema tan añejo de la pobreza mexicana.

III. Vertiente Productividad y Empleo

En la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, se constatan dos elementos que definen a la política de Combate a la Pobreza Extrema: uno es su carácter asistencialista, implícito en la entrega directa del beneficio, y otro es la idea de que los pobres pueden salir de esa condición mejorando su ingreso económico¹⁸.

El primer elemento implica que los programas sociales, en gran medida, están constreñidos a administrar la distribución del subsidio, el cual puede ser dinero en efectivo o un beneficio en especie; el segundo elemento obliga a participar de una actividad, es decir desempeñarse como trabajador – empleado, o crear un autoempleo. Este concepto queda de manifiesto en el siguiente párrafo: “En forma paralela y complementaria, se reforzarán las acciones que otorguen oportunidades de empleo y acceso al crédito, aumenten el valor de sus activos e incrementen su productividad, para que las familias, con su propio esfuerzo y el respaldo del Gobierno mejoren de forma permanente y sostenida, sus niveles de ingreso”.¹⁹

Esta postura se refuerza al incorporar el “Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que se sumará a los programas de financiamiento bajo mecanismos operativos que aseguren el destino de recursos a proyectos viables técnica y financieramente, y que representen una oportunidad para mejorar los niveles de ingreso y bienestar de las familias pobres. Se considera que esta nueva línea de acción contribuirá de manera decisiva a la ampliación de oportunidades de ingreso para la población en pobreza extrema”.²⁰

¹⁸ Para tener una visualización clara de estos conceptos, revisar lo correspondiente a acciones amplias y acciones dirigidas, en Secretaría de hacienda y Crédito Público, *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000*, pp III.4-7, México 2000.

¹⁹ *Ibid.*, p III.72.

²⁰ *Ibid.*, p III. 75.

Las observaciones planteadas quedan expuestas abiertamente en la agrupación que se hace de los programas pertenecientes a la vertiente de Productividad y Empleo, en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, la cual es:

- los programas de acceso a financiamiento,
- el Programa de Empleo Temporal y
- los programas productivos para productores rurales²¹.

Un problema que atraviesa estos conceptos es que, en la práctica, el monto del apoyo que se entrega vía los programas de la vertiente de productividad y empleo es insuficiente para satisfacer las necesidades de los pobres y, por tanto, difícilmente rompe con su condición de pobreza. Además, cabe señalar que no es suficiente la incorporación de asesoría, apoyo o capacitación, en los diseños de algunos programas de esta vertiente, ya que varios de los que incorporan esta modalidad, no presentan avance en los informes del primer semestre del año.

Focalización y población objetivo

Ubicación

En la vertiente de Productividad y Empleo resalta, la concentración de los programas en el ámbito rural. Es así que, de los 26 programas identificados, tanto en las reglas de operación como en el PEF, 23 están focalizados hacia el espacio rural.

El ejemplo más claro lo constituyen el programa que tradicionalmente ha fungido como el puntal de esta vertiente del combate a la pobreza, el Programa de Empleo Temporal (PET), así como el nuevo programa que fortalece la vertiente, el Fondo para la Micro, pequeña y Mediana Empresa (FMPYME). El PET se desarrolla específicamente en el ámbito rural, mientras que el FMPYME lo hace preferentemente. Además del FMPYME, sólo el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) y el programa de Banca Social y Microcréditos, van al espacio urbano, pero no de manera exclusiva.

Esta distribución de los recursos parte de la idea, explícita en la Exposición de Motivos del PEF 2001²², de que en lo rural o hay más pobreza o ésta más intensa que en el espacio urbano, y por tanto requiere de una mayor acción directa.

²¹ *Ibid.*, p III.78.

²² *Ibid.*, p III.103.

Los beneficiarios

En términos generales, los beneficiarios de los programas son personas pobres o en extrema pobreza, habitantes de localidades de alta o muy alta marginación, en algunos casos pertenecientes a alguna de las 250 microrregiones establecidas por la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, o a una localidad de no más de 2,500 habitantes.

Aunque en términos de gasto dirigido a poblaciones indígenas los recursos no son significativos en el total de la vertiente, sí resalta el hecho de que en varios programas se incluye en la población objetivo a este grupo social. En consecuencia, los beneficiarios son gente sumida en la extrema pobreza—con un marcado perfil rural y en algunos casos indígena—que además vive en un entorno con infraestructura, bienes y servicios básicos sumamente precarios.

Estas personas, denominadas en los programas sociales como población objetivo, pueden ser incluidas de manera individual, organizada o ambas. En la modalidad de incorporar de forma individual u organizada, están, por ejemplo, los programas Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), el Programa de Banca Social y Microcréditos y el FMPYME.

Por último, es de suma dificultad identificar a cuántos beneficiarios y beneficiarias se pretende atender con los programas, puesto que en muchas de las reglas de operación, en los informes semestrales o en las metas establecidas en los elementos programáticos del Presupuesto de Egresos de la Federación, no se precisa dicha información o bien se refieren como “beneficiarios atendidos” a un número de hectáreas, proyectos u organizaciones. No sólo los montos del gasto dirigido a superar la pobreza son materia pública, sino también lo son la cantidad de pobres involucrados en esta política nacional.

Los programas

Si se analiza el diseño de los programas se puede encontrar que algunos de ellos ofrecen créditos y tienen como eje la factibilidad técnica de los mismos. Con dichas características, se tiene a los siguientes programas dependientes de la Secretaría de Economía: Fondo de Microfinanciamientos a Mujeres Rurales (FOMMUR), Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, Programa de la Mujer Campesina y el Programa de Banca Social y Microcréditos.

A los elementos anteriores en algunos casos se agrega la particularidad de que el beneficiario debe aportar un porcentaje del costo total, o bien se define un monto máximo del apoyo por hectárea o proyecto. Este es el caso

de varios programas implementados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: Apoyo al Desarrollo Rural, Mujeres en Desarrollo Rural, Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales, y Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas. La misma característica está presente en los proyectos de Impulso a la Producción de Café, Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario y Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural.

El monto de apoyo en el Programa de Empleo Temporal, PET, hace que parezca un absurdo su objetivo general, que establece que "... representa un instrumento básico de la estrategia global del Gobierno Federal en la superación a la pobreza, para generar oportunidades de ingresos en el sector rural a la población en extrema pobreza"²³. Cabe preguntarse, ¿qué tan posible es poder salir de la pobreza extrema con 32 pesos por jornal diario, pudiéndose apoyar sólo un jornal por beneficiario, por día, por un máximo de 88 jornales por beneficiario al año?²⁴

La asignación de recursos

El gasto asignado a Productividad y Empleo presenta un flujo de recursos inestables en los últimos cuatro años, que se traduce en una tasa de crecimiento de 5.05%, lo cual dada la magnitud del problema y la insuficiencia del monto total de la vertiente no representa una curva ascendente significativa²⁵.

En términos porcentuales del gasto asignado al combate a la pobreza, se aprecia una disminución relativa de la vertiente, desde 1999 a 2001: en el primer año representaba el 17.53 por ciento del total del gasto para el combate a la pobreza y en 2001 le correspondió tan sólo el 16.09 por ciento del mismo²⁶.

La vertiente de Productividad y Empleo, al año 2001, contiene la siguiente asignación presupuestal por programas:

²³ Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal (PET), *Reglas Generales de Operación del Programa de Empleo Temporal*, previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001, p 34 (Segunda Sección).

²⁴ Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal (PET), *Ibid.*, apartado 5.3, p.36 (Segunda Sección).

²⁵ Para más detalle revisar la columna de Julio Boltvinik "La pobreza en el Informe" en *La Jornada*, del viernes 14 de septiembre de 2001.

²⁶ Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, 1998-1999-2000-2001.

Tabla II: Presupuesto aprobado para los Programas e Instituciones participantes de la vertiente Productividad y Empleo 2001 (Pesos corrientes)

	Presupuesto	Porcentaje
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		
Apoyo al Desarrollo Rural	837,953,000	9.44
Mujeres en Desarrollo Rural	208,154,000	2.35
Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas	263,835,000	2.97
Extensionismo y Servicios Profesionales	165,710,000	1.87
Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural	32,054,000	0.36
Impulso a la Producción de Café	281,260,000	3.17
Nacional del Hule	52,690,000	0.59
Nacional del Cacao	47,104,000	0.53
Empleo Temporal	693,500,000	7.82
Secretaría de Desarrollo Social		
Crédito a la Palabra	550,000,000	6.20
Fondos Regionales para el Desarrollo Económico y Productivo de los Pueblos Indígenas	371,156,030	4.18
Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos Península Yucatán (FIDA), proyectos Puebla e Ixtlero (INI)	25,020,000	0.28
Atención a Organizaciones Indígenas en Chiapas	51,000,000	0.57
Empleo Temporal	1,795,000,000	20.23
Nacional de Jornaleros Agrícolas	223,000,000	2.51
Maestros Jubilados	68,400,000	0.77
Servicio Social Comunitario	160,000,000	1.80
Atención a Zonas Áridas	79,229,855	0.89
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	24,973,900	0.28
Coinversión Social	102,000,000	1.15
Secretaría de Comunicaciones y Transporte		
Empleo Temporal	1,315,785,799	14.83
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Empleo Temporal	117,701,035	1.33
Secretaría de Economía		
Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	415,111,500	4.68
Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad	818,100,000	9.22
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	n.d	
Desarrollo Productivo de la Mujer	n.d	
Mujer Campesina	n.d	
Banca Social y Microcréditos	n.a	
Marcha hacia el Sur	175,089,100	1.97
Total de la vertiente	8,873,827,219	100.00

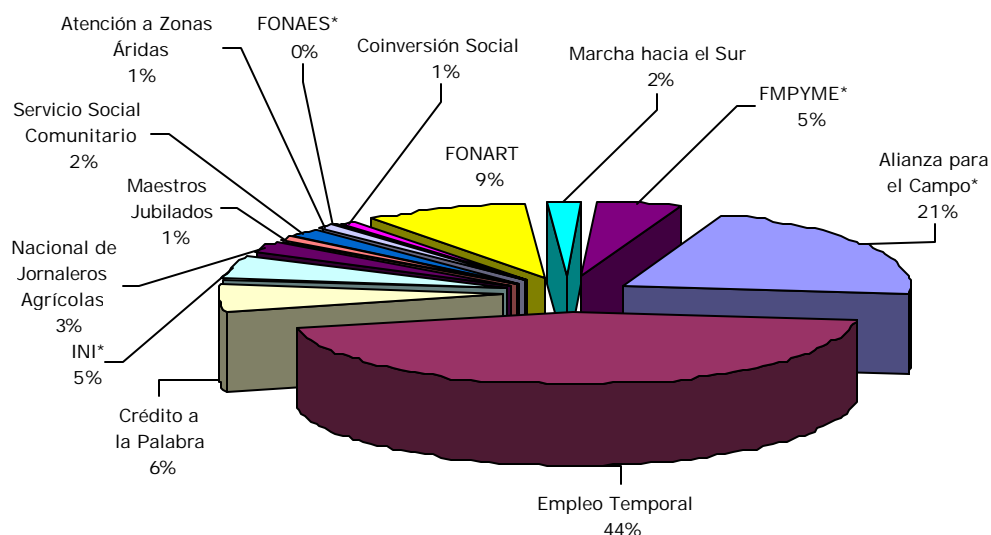
n.a. el programa de Banca Social y Microcréditos tiene asignación presupuestal, sin embargo ésta se dirige específicamente a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad. Lo anterior no excluye que el Programa de Banca Social y Microcréditos cuenta con reglas de operación que delimitan la ejecución del mismo

n.d. corresponde a los programas que no presentan montos en el PEF 2001.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

Los recursos de la vertiente de Productividad y Empleo, están concentrados en el Programa de Empleo Temporal, PET. De un total de 8,873,827,219 pesos corrientes destinados en el PEF aprobado del 2001 a dicha vertiente, al PET le corresponden 3,921,986,700 pesos corrientes, que representan el 44.20% del total. Dicha concentración se puede apreciar en la gráfica V.

Gráfica V: Relación porcentual de los programas de la vertiente Productividad y Empleo (2001)



*/ Corresponden a unidades responsables, las cuales tienen a su cargo más de un programa, por eso el desglose de todos los programas da un total de 26 programas.

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, México.

Programa de Empleo Temporal

¿A cuántas personas se puede beneficiar con el presupuesto del PET en el 2001?

Según las reglas de operación del programa, se pagan 32 pesos diarios por jornal, con un máximo de 88 jornales al año. Por tanto el apoyo anual máximo sería de 2,816 pesos. Por división simple del total de recursos asignados al programa entre el apoyo máximo, resulta que se puede beneficiar a 1,392,750 personas.

Ya sea considerando el universo de 26 millones de pobres²⁷, que es la cifra oficial que utilizó la Cámara de Diputados en la aprobación del PEF 2001, o los 40.9 millones de pobres estimados por Julio Boltvinik²⁸, a todas luces se debilita el programa como estrategia fundamental de combate a la pobreza, pues abarca a un 5.36 por ciento y 3.41 por ciento de la población en pobreza, según se utilice la primera o segunda cifra.

Por último, el PET difícilmente puede sacar de la pobreza a la población rural, ya que según el documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias*, los deciles de Ingreso I y II (correspondientes a los sectores en pobreza extrema), tienen un ingreso medio mensual de 546.18 y 1,241.84 pesos respectivamente; además, su gasto medio mensual asciende a 827.59 y 1,462.12 pesos—lo que genera una suerte de déficit permanente en los ingresos²⁹. En consecuencia, las probabilidades de que el PET rompa el círculo de la pobreza en tres meses, con un monto que equivale al gasto de tres meses y medio para el decil I y de dos meses para el decil II, se reducen. Esto se agrava si se considera el déficit en el ingreso ya observado.

La evolución del gasto del programa se aprecia en la tabla III:

Tabla III: Montos destinados al Programa de Empleo Temporal (Miles de pesos)

	1998	1999	2000	2001
corrientes	2,870,138.1	3,501,053.2	4,148,613.6	3,921,986.7
constantes (año base 1993)	1,080,845.8	1,136,783.3	1,213,541.6	1,074,222.6

Fuente: Para los años 1998-1999-2000 PEF Ejercido, SHCP, Subsecretaría de Egresos, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para el año 2001 PEF Aprobado, SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación.

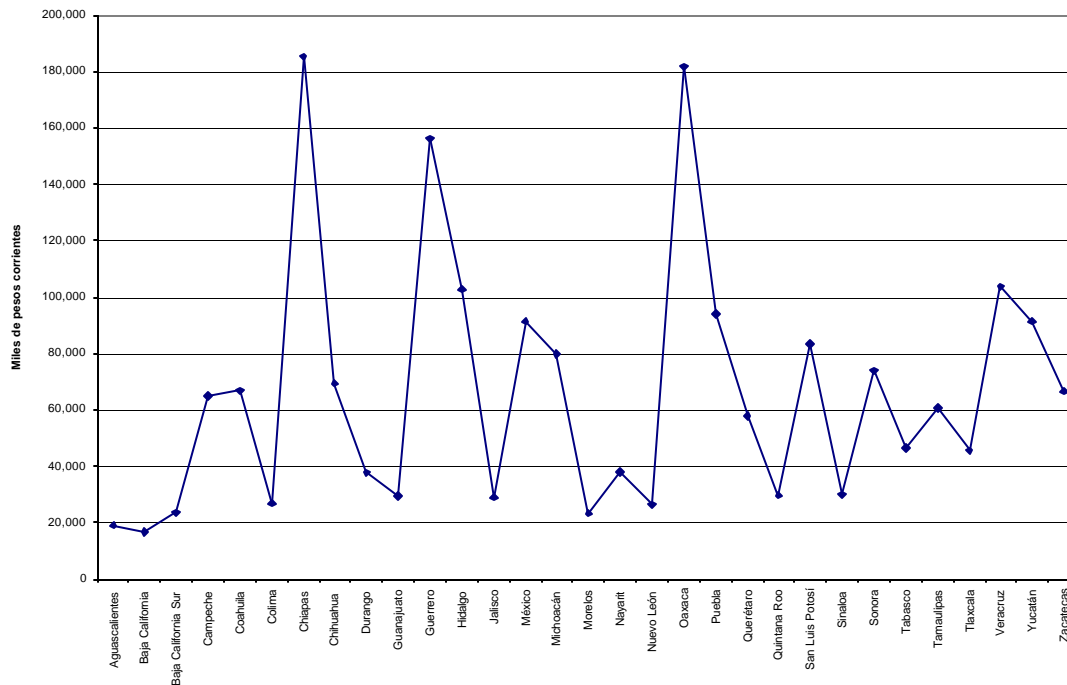
Para el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, es posible conocer la distribución del PET entre los estados, que también refleja una relación por demás interesante (véase gráfica VI).

²⁷ Declaración del diputado Francisco Javier Cantú, en M. Vega, "Pobreza: dos cifras oficiales", Reforma, 21 de enero de 2001, Sección A, p. 6.

²⁸ J. Boltvinik, "IVA y pobreza", La Jornada, 9 de febrero de 2001, p. 26.

²⁹ Para revisar en detalle esta situación, se sugiere consultar Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., *Pesos y Contrapesos*, Boletín Año 1, Núm. 1, Abril 2001.

Gráfica VI: Distribución de los recursos del PET correspondientes a Sedesol y SCT, por entidad federativa, 2001



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

Se puede observar que la mayoría de los recursos están concentrados en las entidades federativas de mayor pobreza, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Veracruz. Pese al énfasis que se hace sobre la importancia del PET, durante el periodo 1998-2001 ha registrado un decrecimiento de -0.15 por ciento.

Si se piensa que el monto del Programa de Empleo Temporal ha disminuido porque se han aumentado los recursos de otros programas de la vertiente, cabe cuestionarse con respecto a la efectividad de dichos programas, a contraluz de situaciones como las siguientes: los programas de Desarrollo Productivo de la Mujer y Mujer Campesina, que en julio pasado se incorporaron al quehacer del FONAES, y los programas productivos del Instituto Nacional Indigenista—Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos Península de Yucatán (FIDA), proyectos Puebla e Ixtlero y Fondos Regionales para el Desarrollo Económico y Productivo de los Pueblos Indígenas—en el Informe Semestral de la Secretaría de Desarrollo Social no registran metas cumplidas.

En consecuencia, las deficiencias de los programas, como el bajo monto del apoyo o el condicionamiento del mismo (proyectos con requisitos de

viabilidad técnica y financiera y devolución del apoyo), bien pueden actuar como impedimentos de un buen desarrollo de los objetivos a los que apuntan. Por lo tanto es urgente tanto el cambio en el diseño, gestión y ejecución de los programas, como una revisión exhaustiva de las acciones aisladas de entrega de beneficios encaminados a sacar a la gente de la pobreza extrema.

IV. Vertiente infraestructura social básica

La vertiente de infraestructura social básica de la estrategia de combate a la pobreza se orienta a proveer servicios básicos a municipios y comunidades en donde habita población en pobreza extrema. Está enfocada fundamentalmente al ámbito rural.

Los rubros atendidos por la vertiente de infraestructura social básica, mediante programas especiales o actividades institucionales, son: agua potable, saneamiento, alcantarillado, infraestructura carretera, desarrollo hidroagrícola y vivienda. Y, por medio de dos fondos descentralizados, atiende la construcción de infraestructura social urbana y productiva básica que incluye los rubros de 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.³⁰ La administración y ejercicio de estos fondos la llevan los gobiernos locales, apegados a la normatividad local.

Se puede observar que la inversión que se realiza con los recursos de esta vertiente es, efectivamente, en obras de infraestructura muy básica aunque, sin duda, indispensable—tal como el agua y caminos rurales por ejemplo. Marginalmente se destinan recursos para la realización de obras que pudiesen contribuir a un desarrollo regional integral, que es lo que urgentemente necesitan los estados y municipios atendidos—tal como la infraestructura hidroagrícola, para la cual se destina 2.5 por ciento del presupuesto de esta vertiente.

Los recursos para infraestructura social básica se canalizan principalmente a las entidades y municipios más pobres del país, los que históricamente han recibido menor atención y en donde las condiciones de desarrollo han sido adversas, colocando a su población en condiciones de pobreza extrema y marginación. Sin embargo, la asignación presupuestal resulta ínfima frente a la magnitud del rezago existente. De modo que, al ritmo de inversión actual, tendrán que pasar años o décadas para que estas regiones cuenten con una infraestructura que apoye su desarrollo.

³⁰ SHCP, Estrategia programática del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, p. 3.

La mayor parte de los recursos de esta vertiente del combate a la pobreza es ejercida mediante dos fondos descentralizados, lo cual conlleva algunos problemas. No hay duda de que es conveniente que los propios estados y municipios ejerzan el presupuesto público, sin embargo las características de la descentralización que se ha realizado en México han dejado claros en la vigilancia y control de los recursos públicos. La vigilancia de los mismos a través de la rendición de cuentas de las autoridades que realizan las obras y ejercen los recursos públicos, no se realiza cabalmente, pues la información disponible para tal efecto es sumamente heterogénea.

Otro problema de los recursos descentralizados es que, si bien conforman la mayor parte de la vertiente de infraestructura social básica, el monto que recibe cada municipio resulta insuficiente.

Tabla IV: Presupuesto aprobado para los Programas e Instituciones participantes de la vertiente Infraestructura Social Básica 2001 (Pesos corrientes)

	Presupuesto	Porcentaje
Secretaría de Comunicaciones y Transportes		
Caminos Rurales	823,800,000	3.2
Desarrollo del Sureste (Infraestructura carretera)	1,998,400,000	7.7
Secretaría de Desarrollo Social		
Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda progresiva (VIVAH)	801,200,000	3.1
Infraestructura social básica de la CONAZA	19,337,720	0.1
Infraestructura social básica del INI	68,351,060	0.3
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	713,058,107	2.7
Desarrollo del Sureste (Hidroagrícola)	654,254,958	2.5
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	1,798,329,810	6.9
Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS, RAMO 33)		
Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)	16,753,489,337	64.6
Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)	2,310,563,163	8.9
TOTAL DE LA VERTIENTE	25,940,784,155	100.0

Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: El Combate a la Pobreza, México, 2001.

El rezago en infraestructura básica se cubre principalmente con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de Ramo 33 (FAIS), lo cual representa 73 por ciento del presupuesto de la vertiente de infraestructura social básica y casi un tercio—30 por ciento—de los recursos totales destinados al combate a la pobreza. Los recursos se canalizan prioritariamente a los estados de Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, México y Puebla, a través del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

En segunda instancia, se encuentran las acciones de infraestructura carretera (que beneficia a Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Campeche y Quintana Roo) y caminos rurales, que beneficia principalmente a Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero y San Luis Potosí. Para estas acciones se destina 10.1 por ciento del presupuesto de la vertiente.

En tercer término se encuentran las acciones de agua potable y saneamiento, con otro 10 por ciento del presupuesto aprobado para esta vertiente. A través de estas acciones se beneficia principalmente a habitantes de localidades rurales con índices de muy alta y alta marginalidad o pertenecientes a las zonas áridas y semiáridas del país. También se beneficia a localidades de más de 2,500 habitantes.

En cuarto término se encuentran las acciones orientadas a combatir el rezago en vivienda urbana. Para ello se destina únicamente 3.1 por ciento del presupuesto de esta vertiente. Mediante este programa se beneficia prioritariamente a los habitantes de Veracruz, México, Chiapas, Puebla, Oaxaca y Guerrero, con un tercio del presupuesto del programa.

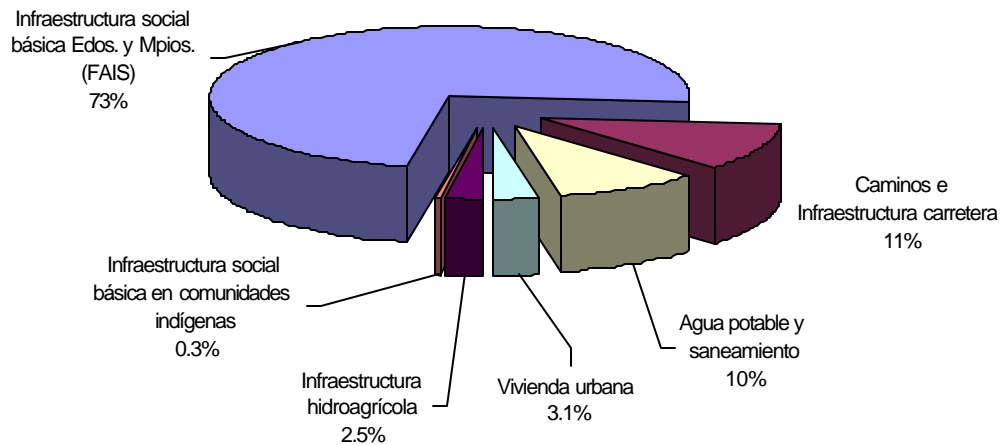
Finalmente se encuentran las acciones dirigidas a fortalecer la infraestructura hidroagrícola del sureste—con 2.5 por ciento del presupuesto—que beneficia acciones orientadas a las comunidades indígenas—con 0.3 por ciento del presupuesto.

Es de destacarse que, del total de recursos de la vertiente de infraestructura social básica, 90 por ciento se canaliza en beneficio de comunidades marginadas ubicadas en el ámbito rural y solamente 10 por ciento se destina a localidades urbanas, en acciones de vivienda y agua potable.

Se puede observar que los programas, fondos y acciones que componen la vertiente de infraestructura social básica efectivamente se ciñen a la estrategia de combate a la pobreza en cuanto a la focalización de los recursos y a la descentralización de los mismos. Sin embargo no escapan a los problemas que conlleva la focalización—expuestos en el primer apartado. También se puede apreciar que no existe la coordinación y complementariedad planteadas como parte de la estrategia de combate a la pobreza, pues se duplican algunas acciones definidas para el FAIS, con las de otros programas.

La distribución porcentual de los recursos que corresponden a los programas mencionados se aprecia en la siguiente gráfica.

**Gráfica VII: Rubros de la vertiente de Infraestructura Social Básica
Presupuesto aprobado, 2001**



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

Infraestructura social: estados y municipios

La mayoría de los recursos destinados a fortalecer la infraestructura social básica se ejercen a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual opera en el marco del programa para superar la pobreza y tiene la misión de “contribuir a superar la pobreza extrema y la exclusión social orientando recursos a incrementar la cantidad y la calidad de infraestructura de servicios básicos en las regiones más pobres”.³¹

Los recursos del FAIS pueden ser utilizados exclusivamente en obras y acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema, particularmente en los rubros de 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.³²

El FAIS es ejercido por los estados y municipios, con la restricción de que deberá canalizarse a inversión física, y se distribuye de la federación a los

³¹ *Ibid.*, p. 1.

³² *Ibid.*, p. 3.

estados con base en una fórmula que considera la magnitud y la intensidad de la pobreza en cada uno de ellos.³³

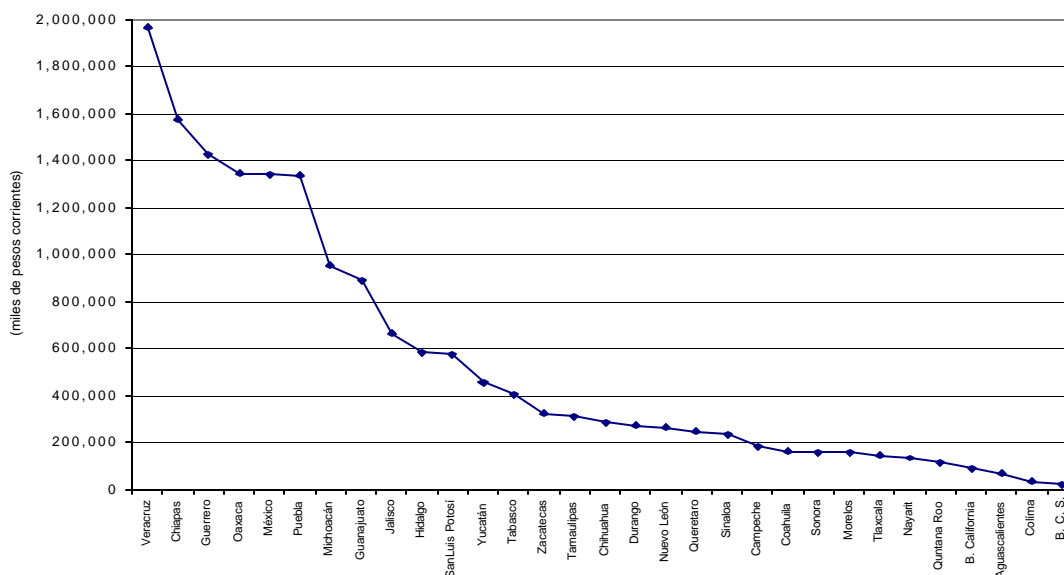
El FAIS, a su vez, se ejerce a través de dos fondos: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal—FISM, con 88 por ciento de los recursos del FAIS—y el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), con el 12 por ciento restante.

Los recursos del FAIS se distribuyen a los estados y municipios conforme a la proporción con la que cada uno de los estados participa en la magnitud y profundidad de la pobreza extrema a nivel nacional.³⁴ Utilizando “criterios de pobreza extrema” se aplica una fórmula para calcular el índice municipal de pobreza (IMP).

Las variables consideradas, a nivel municipal, son: el ingreso, el nivel educativo, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje, disponibilidad de electricidad y combustible para cocinar.

Dadas las variables consideradas para calcular el índice municipal de pobreza, la población beneficiaria de los recursos del FAIS es predominantemente rural.

Gráfica VIII: Distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, presupuesto aprobado 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, aprobado

³³ SHCP, *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, p. III.99.

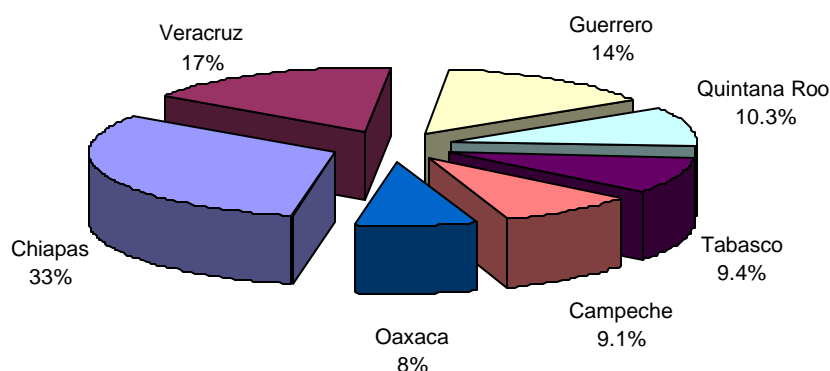
³⁴ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2001.

La distribución geográfica de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, FISM se puede apreciar en la gráfica anterior. Es de destacarse que los estados que reciben más recursos del FISM son, en orden de importancia, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, México y Puebla, los cuales concentran el 54 por ciento de los recursos totales de este fondo.

Camino e infraestructura carretera

Mediante el programa especial Desarrollo del Sureste (Infraestructura carretera), se canalizan recursos a ocho estados de la república para la construcción y modernización de la infraestructura carretera—para integrarlos a los mercados nacionales e internacionales.³⁵ Los estados beneficiados son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Campeche, Quintana Roo.

Gráfica IX: Desarrollo del sureste -infraestructura carretera- Presupuesto aprobado 2001

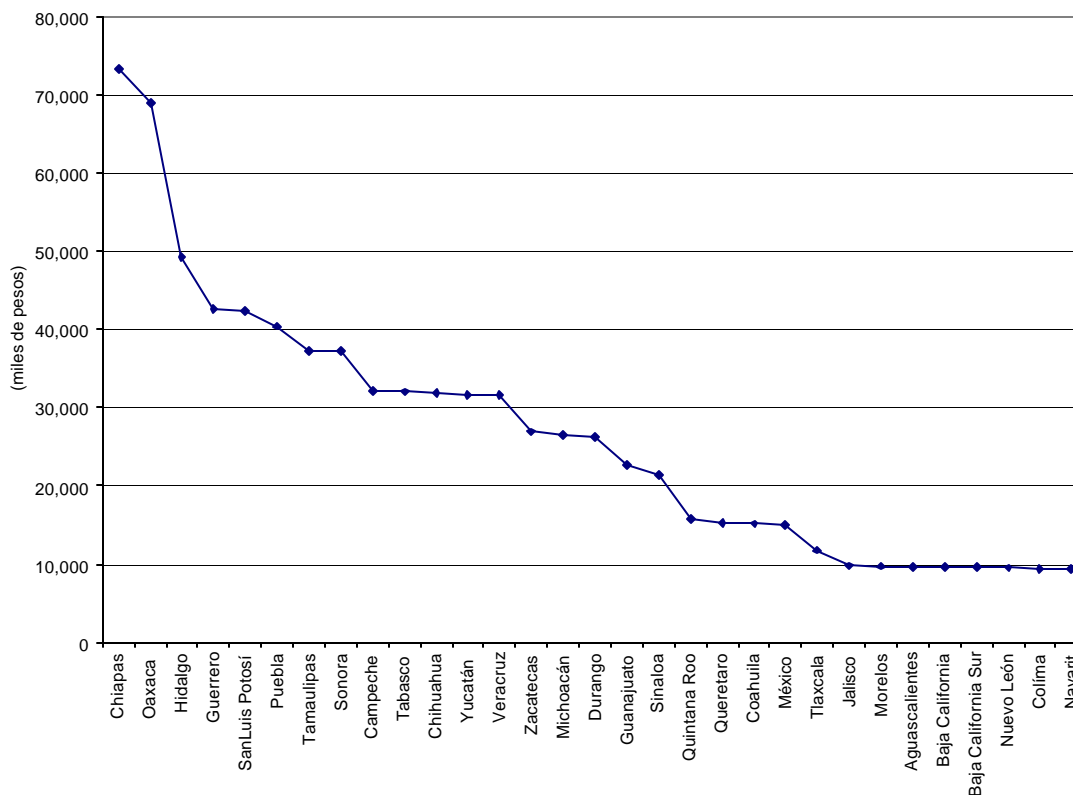


Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, aprobado

Camino Rurales: Mediante este componente se construyen, amplían, modernizan y reconstruyen caminos rurales y alimentadores.³⁶ Aunque no se hacen explícitos los criterios de asignación de los recursos y por ende la población beneficiaria, es evidente que se trata de población rural. Las entidades hacia las cuales se destinan más recursos para caminos rurales son Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero y San Luis Potosí, mismos que concentran una tercera parte de los recursos totales destinados a este fin.

³⁵ SHCP, Estrategia programática sectorial de Comunicaciones y Transportes, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, p. 3.

³⁶ *Ibid.*, p. 4.

Gráfica X: Presupuesto aprobado en 2001 para Caminos Rurales

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, aprobado

Agua potable y saneamiento

Con la finalidad de fortalecer a las instancias estatales y municipales que prestan los servicios de agua y saneamiento, la Comisión Nacional del Agua opera dos programas, uno en el ámbito rural y el otro en el ámbito urbano. Además, a través del proyecto de infraestructura social básica de la Comisión Nacional de Zonas Áridas se atienden los problemas de escasez de agua.

Los beneficiarios del Programa para la Construcción y Rehabilitación de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales son las comunidades rurales con población igual o menor a 2,500 habitantes, preferentemente con índices de muy alta y alta marginalidad, mientras que los beneficiarios del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), son localidades con población mayor a 2,500 habitantes.

Por su parte el proyecto de infraestructura social básica de la Comisión Nacional de Zonas Áridas tiene el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos, impulsando obras de infraestructura

social básica;³⁷ beneficia a 80 comunidades ubicadas en el universo de atención de Conaza.³⁸ Este universo lo constituyen las comunidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo a los índices establecidos por CONAPO, que se localizan en las zonas áridas y semiáridas.

Vivienda urbana

Mediante el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH) se atiende a familias urbanas que viven en condiciones de pobreza extrema. El objetivo del programa es garantizar una vivienda de tipo progresivo, con servicios básicos de drenaje, agua y electricidad, mediante un esquema que combina ahorro y subsidios directos y alienta la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, municipales y los propios beneficiarios.³⁹

Este programa atiende explícitamente población en pobreza en zonas urbanas, pero únicamente representa el 3.1 por ciento del presupuesto aprobado para la vertiente de infraestructura social básica. Evidentemente, este monto de presupuesto es insuficiente para enfrentar el rezago en vivienda. Es notorio que el Distrito Federal no recibe recursos de este programa de orientación urbana, a pesar de ser una de las ciudades con mayor rezago de vivienda del país y en donde habitan, indudablemente, familias en extrema pobreza.

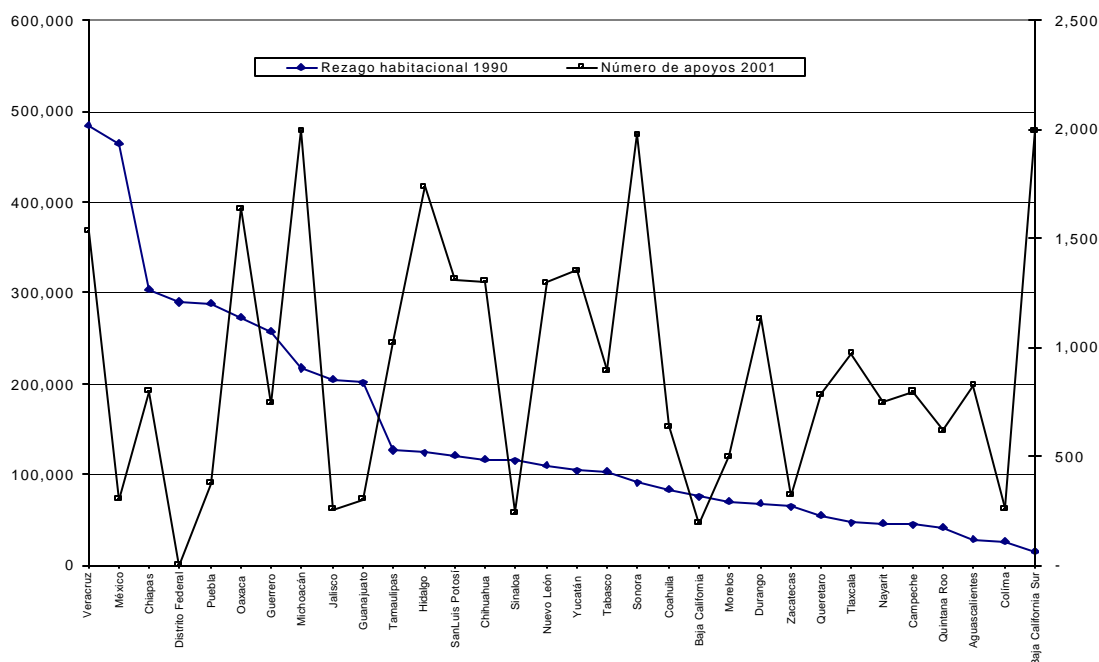
En la gráfica XI se realiza un comparativo entre el rezago en vivienda para cada uno de los estados y el número de apoyos ofrecidos a través del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda progresiva (VIVAH). Cada apoyo asciende a 23,000 pesos para una vivienda. Como puede observarse, no hay consistencia en la distribución de los recursos y las necesidades habitacionales de las entidades del país.

³⁷ SHCP, Análisis programático – Secretaría de Desarrollo Social, Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, p. 1.

³⁸ *Ibid.*, p. 9.

³⁹ Diario Oficial de la Federación, *Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh)* Secretaría de Desarrollo Social, jueves 15 de marzo de 2001.

Gráfica XI: Rezago y apoyos para vivienda



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, aprobado y Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, www.sedesol.gob.mx/desuryvi/vivienda/vivienda.html

Infraestructura hidroagrícola

El impulso a la infraestructura hidroagrícola forma parte del programa especial Desarrollo del Sureste. Su objetivo es contribuir al desarrollo económico y bienestar de la población, en localidades rurales marginadas, en la región sureste del país, mediante la construcción, ampliación y rehabilitación de infraestructura hidroagrícola en áreas con potencial de producción agrícola con uso de riego o temporal.⁴⁰ La asignación presupuestal aprobada para 2001 es de 654,254,958 pesos, lo que representa 2.5 por ciento del total destinado al desarrollo de infraestructura social básica.

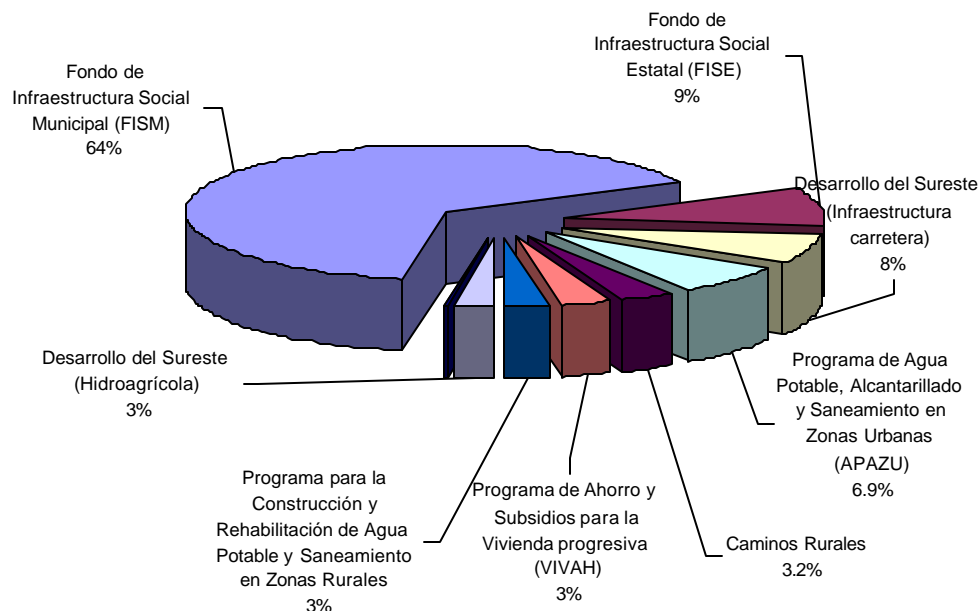
Infraestructura social básica en comunidades indígenas

Las acciones del INI se orientan a la población indígena, la mayor parte de la cual se localiza en zonas rurales. Particularmente en la vertiente de infraestructura social se aprobó un presupuesto de apenas 68,351,060 pesos—lo que representa 0.3 por ciento del presupuesto—con lo cual se pretende realizar 6.7 miles de obras en regiones indígenas.⁴¹

⁴⁰ SHCP, Análisis programático - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, p. 2.

⁴¹ SHCP, Estrategia programática sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, p. 8.

Gráfica XII: Infraestructura Social Básica



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, aprobado.

Como puede observarse, la asignación de recursos para el desarrollo de infraestructura social básica se orienta a cubrir el rezago en los rubros más básicos de infraestructura. Se invierte en lo que durante décadas no se invirtió. Por supuesto que este rezago se tiene que cubrir, sin embargo, resulta insuficiente para sacar de la pobreza a las localidades y las personas que en ellas habitan.

Para revertir el fenómeno de la pobreza extrema, el tipo de obras que requerirían las regiones marginadas, deberían apuntalar el desarrollo de las mismas y, sin duda, rebasan con mucho el presupuesto asignado para esta vertiente del combate a la pobreza, así como su orientación.

V. Comentarios finales

Como se ha expuesto a lo largo del presente documento de trabajo, no basta con dedicar unos cuantos pesos a las regiones marginadas para romper el círculo de la pobreza. Sin duda, es importante focalizar recursos públicos hacia la población en pobreza extrema. Pero no es suficiente para revertir los efectos de los procesos de ajuste macroeconómico implementados en México y para remontar el rezago histórico en que vive parte importante de la población.

Más que una estrategia asistencialista, en el país se necesitan hacer ajustes a la política económica y a la política fiscal para revertir la inequidad en la distribución del ingreso; generar, con el consenso ciudadano, una política de desarrollo. No es razonable que los dos deciles de población con más bajos ingresos sobreviva con el 4.16 por ciento del ingreso nacional cuando los dos deciles más altos concentran el 54.08 por ciento del ingreso corriente. Con este tipo de distribución del ingreso, no hay presupuesto público que alcance para paliar tal inequidad.

Particularmente, la actual estrategia de combate a la pobreza no ha sufrido modificaciones con relación a la diseñada para la administración 1995-2000: únicamente se han agregado algunos programas que, para 2001, representaron una baja proporción de Presupuesto de Egresos de la Federación. La continuidad de la misma estrategia significa, de fondo, la continuidad de la desatención de los grupos marginados del país. La focalización de los escasos recursos dirigidos a la población más vulnerable ha sido la opción gubernamental para enfrentar la compleja problemática de la pobreza. Pero la focalización, como ya se explicó, es una herramienta insuficiente y excluyente y, por ende, inapropiada para combatir la pobreza extrema.

Los diseños operativos de algunos de los programas, se aproximan al problema de la pobreza de manera apropiada, sin embargo, su puesta en práctica se distancia mucho de los objetivos que tienen trazados, quedando reducidos a programas que administran dádivas para la población pobre.

La cultura de las dádivas gubernamentales hacia la población, recuerdan el más puro estilo priísta utilizado durante varias décadas, que se tradujo en buenos resultados en los momentos electorales. ¿Dónde está el cambio?

Bibliografía

- Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Humano Mundial: Pobreza*, Washington, 1990.
- Boltvinik, Julio, "IVA y pobreza", *La Jornada*, 9 de febrero de 2001, p. 26.
- Diario Oficial de la Federación, *Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, jueves 15 de marzo de 2001.
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: el Combate a la Pobreza*, México, 2001.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., *Pesos y Contrapesos*, Boletín Año 1, Núm. 1, Abril 2001.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, México, 1998.
- Javed Burki, S. y G.E. Perry, *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Estudios del Banco Mundial sobre América latina y el Caribe, Washington, 1998.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2000.
- SHCP, *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*, México, 2000.
- SHCP, *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*, México, 1999.
- SHCP, *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*, México, 1998.
- SHCP, *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*, México, 1997.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, México, 2000.
- SHCP, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias*, México, marzo de 2001.
- SHCP, Estrategia programática del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, México, 2001.
- SHCP, Estrategia programática del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, México, 2001.
- SHCP, Estrategia programática sectorial de Comunicaciones y Transportes, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, México, 2001.
- SHCP, Análisis programático – Secretaría de Desarrollo Social, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, México, 2001.
- SHCP, Análisis programático - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, México, 2001.
- SHCP, Estrategia programática sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, México, 2001.
- Subsecretaría de Egresos, *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, SHCP, México, 2000.
- Vega, M., "Pobreza: dos cifras oficiales", *Reforma*, 21 de enero de 2001, Sección A, p. 6.

Fundar
Centro de Análisis e Investigación, A.C.

El Consejo Directivo de FUNDAR está integrados por:

Presidente: Dr. Sergio Aguayo
Vicepresidente: Emb. Olga Pellicer
Secretaria: Dra. Gloria Ramírez
Tesorero: Dr. Mario Bronfman
Vocal: Emb. Alberto Szekely
Comisión de Vigilancia: Dr. Rodolfo Stavenhagen

El equipo de Fundar está integrado por las siguientes personas:

Directora Ejecutiva: Helena Hofbauer
Coordinadora de Proyecto: Briseida Lavielle
Responsable de Proyecto: Gabriel Lara
Investigadora: Daniela Díaz
Asistente de Programa: Martha Macías
Asistente de Investigación: Bárbara Martínez
Diseño Gráfico: Ana Silvia Martínez y Edna Calvo
Investigadora Asociada: Claudia Vinay
Investigador Asociado: Jorge Romero
Investigador Asociado: Juan Ortega

**La publicación de este documento de trabajo ha sido posible
gracias al apoyo de la Fundación Ford.**

2001 - FUNDAR
Popotla 96-5
Tizapán – San Ángel
C.P. 01090, México D.F.
México

Tel/fax: (52) 5595-2643 y 5681-0855
Email: fundar@fundar.org.mx
www.fundar.org.mx