

Gasto social y desarrollo: La Política mexicana durante los años 2001 al 2006

Alejandro Rafael Ramírez Loría¹

Introducción

La pobreza y la desigualdad social han existido a lo largo de toda la historia de México e incluso dieron origen a eventos trascendentales en la historia del país como lo fue la Revolución Mexicana y la promulgación de la Constitución de 1917.

La lucha contra la pobreza y la desigualdad en México ha pasado por diferentes etapas como la expropiación y nacionalización de empresas, la reforma agraria, la política de sustitución de importaciones, y los programas sociales de combate a la pobreza.

Es innegable que se han logrado avances significativos en esta lucha, pero en términos absolutos el número de mexicanos que viven en condiciones de pobreza ha venido creciendo en forma alarmante. A pesar de los avances obtenidos en los últimos años, México es uno de los países con peor desigualdad del ingreso de América Latina, a pesar de que la economía mexicana a partir de la década de los noventa del siglo anterior ha tenido un excelente desempeño de acuerdo a los principales indicadores macroeconómicos.

De acuerdo con el Banco de México (2001), el país inicia el Siglo XXI con las siguientes fortalezas:

- a) Un crecimiento económico de todas las grandes divisiones de la producción con excepción de la minería.
- b) Exportación de bienes y servicios fortalecida por el cambio estructural de la economía mexicana, principalmente asociado a la apertura externa.
- c) Fortalecimiento de la demanda de trabajo debido a la expansión económica.
- d) Bajas tasas de desempleo en áreas urbanas.
- e) Crecimiento en términos reales de la masa salarial en varios sectores, favoreciendo la expansión del consumo.

¹ Universidad Tecnológica Regional del Sur. Tablaje catastral 792 Vía del ferrocarril Mérida-Peto Tekax, Yucatán C.P. 97970 Teléfono y fax: (997) 9740947 Email: araamirez@hotmail.com

- f) Importante acumulación de reservas internacionales y de activos internacionales netos.
- g) Déficit moderado de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Las reformas estructurales y el buen desempeño de la economía mexicana han estado asociados al mejoramiento de los indicadores sociales. Se puede decir que la generación de fuentes de empleo y el aumento de las remuneraciones reales son factores fundamentales para reducir y eliminar la pobreza. Sin embargo, al examinar la evolución de la distribución del ingreso monetario al año 2000 se puede observar que el 10% más favorecido de los hogares mexicanos acumulaba el 37.72% del ingreso disponible, mientras que el 60% de los hogares menos favorecidos (deciles I al VI) solo acumulaban el 25.68%.

**Tabla 1 Acumulación de Ingreso Corriente al año 2000
(Porcentajes por deciles agrupados de población)**

Deciles de población	Porcentaje de Ingreso
I - VI	25.68
VII - IX	36.60
X	37.72

Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizada por el INEGI (2006)

Estos datos permiten aseverar que un elevado ritmo de crecimiento por si mismo no es garantía de reducción de la pobreza, haciéndose necesario destacar el rol de las políticas sociales como acción complementaria. En general la estrategia de combate a la pobreza del gobierno mexicano se ha orientado a la creación de políticas y programas tendientes a brindar servicios básicos a la población más desprotegida.

Entre los programas públicos mas importantes en los últimos años destacan:

- Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1970-1982)
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1976-1983)
- Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1995)

- Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997-2001)
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2006)

Lo que se puede concluir del análisis de estos programas es que existe una evolución de los esquemas de subsidios generalizados que beneficiaban parcialmente a la población objetivo y la mayor parte de los apoyos recaían en los hogares de ingresos medios y altos a un sistema de transferencias focalizadas, permitiendo que el gasto se dirija a las comunidades más marginadas.

Sin embargo, debido a que los recursos destinados a la política social han sido limitados e insuficientes para atender las necesidades de la población, la pobreza y desigualdad aún son muy elevadas. Por otra parte, el hecho de que la situación distributiva siga siendo tan inequitativa es preocupante ya que puede afirmarse que México ha implementado varias de las políticas sugeridas para mejorar la inequidad existente.

Los programas sociales en México

De acuerdo con la CEPAL durante la década de los noventa en los países latinoamericanos se notó un incremento en el monto de los recursos destinados a programas sociales, al pasar el promedio de gasto público por habitante de 360 dólares per cápita en el bienio 1990-1991 a 540 dólares anuales per cápita en el bienio 1998-1999. Este incremento se atribuye a “la recuperación del crecimiento económico y al aumento de la presión presupuestaria y de la prioridad fiscal otorgada al gasto social” (Ocampo. 2004).

En México, esta tendencia al alza se mantiene constante durante el sexenio 2001-2006, ya que con excepción del año 2003 que prácticamente no tuvo variación, en los otros años hubo un considerable incremento en el presupuesto autorizado para la Secretaría de Desarrollo Social como puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 2 Presupuesto total del sector desarrollo social

Año	Monto
2001	14,625,700,000
2002	19,054,641,963
2003	18,977,482,033

2004	21,098,544,310
2005	23,744,119,440
2006	26,572,781,800

Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación 2001 al 2006

Los tres principales programas sociales del Gobierno Federal en el sexenio 2001-2006 estuvieron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y fueron los siguientes:

- a) Oportunidades. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación; asimismo, contribuye a vincular a las familias beneficiarias con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y su calidad de vida.
- b) Hábitat. El programa Hábitat fue creado con la finalidad de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano. Este programa está destinado a abatir la pobreza patrimonial en ciudades y zonas metropolitanas a través de acciones que combinan el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de 960 zonas urbano-marginadas localizadas en alrededor de 202 localidades de la República Mexicana.
- c) Tú casa. A través del programa de Ahorro, Subsidio y Crédito a la Vivienda Progresiva Tu Casa, el Gobierno Federal integró los recursos económicos destinados a subsidios de los distintos programas federales de apoyo y fomento a la vivienda en un solo fondo que es operado por el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAPO), con ello se buscaba homologar y consolidar los programas federales que otorgan subsidios para la vivienda.

De igual manera, así como los montos presupuestales sufrieron variaciones durante este sexenio, de la misma manera los objetivos de la Secretaría de Desarrollo Social fueron actualizándose año tras año.

Para el año 2001 la misión de la Secretaría consistía en elevar la calidad de vida de la población, privilegiando la atención a los grupos sociales en pobreza extrema. En el 2002 la misión se orienta a alcanzar un efectivo desarrollo social y humano, mientras que en el 2003

buscan incrementar los niveles de bienestar con equidad, disminuir los índices de pobreza y erradicar las causas que la generan. A partir del 2004 y hasta el 2006 el enfoque de la Secretaría de Desarrollo Social cambia para buscar en forma corresponsable e incluyente con la sociedad superar las condiciones que impiden alcanzar un desarrollo humano integral.

En cuanto a los programas sociales financiados con recursos de la SEDESOL, en el 2001 se dio continuidad a los programas basados en el desarrollo de capacidades y equidad social del sexenio anterior como son el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Vivienda Progresiva (VIVAH).

Para el 2002, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 surge el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 que con el objetivo de lograr el pleno desarrollo de los mexicanos. Constituye una propuesta basada en la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, la seguridad, el impulso para la constitución de un patrimonio y la equidad como elementos esenciales. Para este año continua en operación el PROGRESA, el PET, y en cuanto a vivienda se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), como nueva instancia encargada de coordinar actividades involucradas en la producción de vivienda.

En marzo de 2002, el Poder Ejecutivo reforma mediante un decreto el Programa PROGRESA, para convertirlo en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, siendo su principal objetivo “promover en el marco de la política social del Gobierno Federal, estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, así como para la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida, generar oportunidades y propiciar su incorporación al desarrollo integral” (SEDESOL, 2003).

Los programas de transferencias condicionadas, como es el caso del programa Oportunidades, se basan en la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, déficit que resulta de la interacción entre los

problemas de acceso de los pobres a los dispositivos institucionales de gestión de riesgos y las estrategias ineficaces de enfrentamiento utilizadas por los segmentos más vulnerables. En consecuencia, estos programas buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar los incentivos necesarios para mantener e incrementar la inversión en capital humano en los individuos y familias pobres.

Los apoyos comprendidos para el 2002 de acuerdo con las reglas de operación del Programa Oportunidades consisten en apoyo para alimentación, para adquisición de útiles escolares y para becas educativas.

El apoyo económico para alimentación contemplado para el primer semestre del 2002 fue de ciento cuarenta y cinco pesos mensuales por familia. El apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares para el ciclo escolar 2002-2003 para cada uno de los becarios entre tercero y sexto grados de primaria fue de ciento treinta pesos y para los de secundaria y educación media superior de doscientos cuarenta pesos.

Por concepto de becas educativas, el monto señalado en las reglas de operación 2002 se puede apreciar en las siguientes tablas:

Tabla 3

Monto mensual de las becas educativas para hombres (año 2002)

Primaria		Secundaria		Media Superior	
Tercero	\$ 95.00	Primero	\$ 285.00	Primero	\$ 475.00
Cuarto	\$ 115.00	Segundo	\$ 300.00	Segundo	\$ 510.00
Quinto	\$ 145.00	Tercero	\$ 315.00	Tercero	\$ 540.00
Sexto	\$ 195.00				

Tabla 4

Monto mensual de las becas educativas para mujeres (año 2002)

Primaria		Secundaria		Media Superior	
Tercero	\$ 95.00	Primero	\$ 300.00	Primero	\$ 545.00
Cuarto	\$ 115.00	Segundo	\$ 330.00	Segundo	\$ 585.00
Quinto	\$ 145.00	Tercero	\$ 365.00	Tercero	\$ 620.00
Sexto	\$ 195.00				

Tabla 5
Padrón Becarios Activos del Programa Oportunidades (año 2002)

Nivel Educativo	Hombres	Mujeres	Total
Primaria	1'309,770	1'278,813	2'588,583
Secundaria	665,458	665,129	1'330,587
Media Superior	212,861	223,890	436,751

En el 2003 la SEDESOL a efecto de reducir la dispersión de esfuerzos y concentrar recursos en acciones de mayor impacto, plantea una reorganización y reestructuración de los programas de atención y apoyo a las personas integrando los más de 28 programas existentes en 2002 a cinco programas con modalidades de operación y cinco programas que por su importancia e impacto social operan de manera separada en las entidades del sector social. Los principales programas para este año fueron los siguientes:

1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, atendiendo a 4.2 millones de familias con un presupuesto asignado de 8,755.1 millones de pesos.
2. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA atendiendo a 5 millones de beneficiarios
3. Programa Tortilla también a cargo de LICONSA, apoyando el gasto y la dieta de 238,565 familias quienes reciben un kilogramo diario de tortilla.
4. Programa de Abasto Rural con la misión de garantizar el abasto de productos básicos y complementarios a precios competitivos a la población en situación de pobreza extrema.
5. Programa de Coinversión Social a cargo de INDESOL que promueve apoyos a proyectos para combatir la pobreza. El presupuesto asignado fue de 230 millones para desarrollar 1090 proyectos.
6. El Programa de Empleo Temporal, de gran impacto entre la población más pobre, pues además de generar un ingreso para las familias permite realizar obras y acciones de beneficio comunitario. La meta en el 2003 fue la creación de 88,834 empleos temporales con un presupuesto asignado de 400 millones de pesos.

Para el año 2004 el Gobierno Federal en el marco de su política social decide que los programas a cargo de la SEDESOL se articulen bajo la estrategia denominada "CONTIGO", con cuatro vertientes fundamentales: el desarrollo de capacidades, la generación de

oportunidades de ingreso, la formación de patrimonio y la dotación de protección. Los principales programas dentro de cada vertiente son los siguientes:

- a) Desarrollo de capacidades: Oportunidades, Programa de Coinversión Social a cargo de INDESOL,
- b) Generación de oportunidades de ingreso: Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones, Programa de Iniciativa Ciudadana 3 x 1, Programa de Empleo Temporal, Programa de Opciones Productivas, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas,
- c) Formación de patrimonio: Programa de Vivienda Rural a cargo del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI) y Programa Tú Casa a cargo del Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda.
- d) Dotación de protección: Leche a cargo de LICONSA, Abasto rural a cargo de DICONSA, Programa Hábitat, Programa de Atención a Adultos Mayores

El 2005 con la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social, se amplían los objetivos y mecanismos de la política social para convertirse en un prioridad estatal. Aunque los programas sociales continúan siendo los mismos del 2004, los montos asignados a ellos se incrementan y de acuerdo con esta Ley, los fondos y recursos destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales. Los objetivos contemplados en esta Ley son:

- I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- V. Fomentar el sector social de la economía;

- VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
- VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Para el 2006, el último año de la administración federal 2001-2006, la evaluación y difusión de los resultados de los programas sociales se convierte en una necesidad impostergable. En este sentido los principales indicadores encontrados fueron los siguientes:

- a) Programa Oportunidades. Se atienden a 5 millones de familias con un presupuesto de 12, 449.7 millones de pesos.
- b) Programa de Abasto Social de Leche. Cuenta con 5.51 millones de beneficiarios con una producción y comercialización de 891.7 millones de litros de leche.
- c) Programas de Abasto Rural y de Apoyo Alimentario. Atiende 17,668 localidades con un presupuesto de 950 millones de pesos
- d) Programa de Apoyo Alimentario apoyando a 133 300 familias con un presupuesto de 300 millones de pesos.

La situación económica de los hogares en México

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), la sobre valuación del tipo de cambio y la dependencia de inversiones extranjeras de corto plazo dieron lugar a un periodo de inestabilidad económica que condujo a una devaluación de la moneda en 1995, alzas en las tasas de inflación e interés, caída del Producto Interno Bruto (PIB) y una caída del salario medio real por día de 24% (Davis, B., Handa, S., Soto, H. 2004)

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha elaborado desde 1992 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) con el propósito de proporcionar una serie homogénea de los ingresos y los gastos de los hogares desagregados por sus principales componentes, y constituye una herramienta importante para comprender la evolución de la situación económica de los hogares mexicanos a lo largo del tiempo.

Así, en un primer análisis y con objeto de resaltar la distribución del ingreso entre los hogares que abarcan los 3 primeros deciles (30% de los hogares más pobres), se dividieron los ingresos totales entre el número de hogares y se encontraron los ingresos reales totales promedio por hogar correspondientes a los principales beneficiados con los programas sociales del gobierno.

Tabla 6
Hogares y su ingreso corriente total y promedio trimestral

Concepto	Total	Deciles		
		I	II	III
HOGARES (Miles)				
2000	23 667	2 367	2 367	2 367
2002	24 532	2 453	2 453	2 453
2004	25 561	2 556	2 556	2 556
2005	25 710	2 571	2 571	2 571
2006	26 541	2 654	2 654	2 654
INGRESO CORRIENTE (Millones de pesos)				
2000	550 471	8 381	14 596	19 914
2002	623 681	10 297	18 227	24 389
2004	735 131	12 154	21 634	29 205
2005	790 144	12 967	23 165	30 995
2006	905 775	16 151	27 964	36 813
INGRESO PROMEDIO (Miles de pesos)				
2000	23.26	3.54	6.17	8.41
2002	25.42	4.20	7.43	9.94
2004	28.76	4.76	8.46	11.43
2005	30.73	5.04	9.01	12.06
2006	34.13	6.09	10.54	13.87

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2006). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

Estos datos nos hablan de que, en general, durante el sexenio 2001-2006 hubo un incremento en el ingreso de los hogares mexicanos, ya que el ingreso promedio trimestral pasa de 23,260 pesos en el año 2000 a 34,130 en el año 2006, para un incremento del 46.7%. Sin embargo, por el hecho de manejar promedios este aumento no implica necesariamente que la situación haya mejorado para la mayoría de los hogares, ya que un fuerte incremento en los hogares de mayor nivel de ingreso pudiera elevar el promedio general y compensar un descenso en el ingreso de los hogares de menor ingreso.

Con el fin de evitar este tipo de posibles desviaciones, es conveniente analizar el ingreso de cada uno de los deciles de hogares por separado. De esta manera podemos observar que el ingreso trimestral promedio para los hogares dentro del primer decil pasa de 3,540 pesos en el año 2000 a 6,090 pesos en el año 2006 para un incremento del 72%. Para los hogares dentro del segundo decil, el incremento para ese mismo periodo fue de 70.8% y para los del tercer decil fue del 64.9%.ⁱ

Sin duda alguna, podemos concluir que estos incrementos espectaculares en el ingreso de los hogares dentro de los 3 primeros deciles, han sido resultado de las transferencias en efectivo de los programas sociales del Gobierno Federal. Los resultados del estudio también nos dejan algunas enseñanzas sobre el diseño e impacto de los programas. Aunque el Programa Oportunidades fue concebido para estimular la inversión en el desarrollo a largo plazo del capital humano de los más pobres, el programa ha resultado de vital importancia para incrementar los niveles de ingreso de los hogares más pobres del país.

Fuentes de información

Banco de México (2001): <http://www.banxico.org.mx> Consultado el 23 de febrero de 2006

Davis, B., Handa, S., Soto, H. (2004) Hogares, pobreza y políticas en épocas de crisis.

México 1992-1996. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile

INEGI (2006). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/sisnav/default.aspx?proy=enigh&edi=1992&ent=00> Consultado el 8 de enero de 2008

Ocampo, J. (2004) Una década de Desarrollo Social en América Latina 1990-1999 Series:
Libros de la CEPAL, No.77 Publisher: United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 304 pp

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Presupuestos de Egresos de la Federación 2001 al 2006

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006

Secretaría de Desarrollo Social (2003), Medición del Desarrollo, México 2000-2002, junio de 2003