

## **Las causas estructurales de la pobreza y la evaluación de la Política Social del ramo 33 en Oaxaca**

*Alfredo Ruiz Martínez  
Berenice Saret Campechano Martínez  
Jorge Antonio Acevedo Martínez<sup>1</sup>*

### 1. Introducción

La presente ponencia considera los elementos teóricos que permiten analizar a la pobreza en el contexto del estructuralismo latinoamericano, con la intención de que este análisis dé cuenta de las causas que la generan y dado que el papel del Estado y la aplicación de políticas y estrategias ocupa un papel importante en la solución de este grave problema social, se evalúa uno de los programas de política social que tienen como finalidad atender a la población que sobrevive a estas condiciones.

La intención del Estado mexicano en los últimos años ha sido atacar estas condiciones de pobreza y una de las medidas tomadas, ha sido la descentralización, con la intención de mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno, gracias a que los funcionarios locales conocen mejor las condiciones y las necesidades de la población. De este modo, se analiza la estrategia de descentralización de recursos para combatir la pobreza a partir del uso de los recursos del Ramo 33, para evaluar el impacto que este programa tiene en la reducción de esta problemática social.

Para ello dividiré la ponencia básicamente en dos partes: en la primera, se abordaran los aspectos teórico, que fundamentan las causas estructurales de la pobreza y su relación con la políticas de descentralización, y en la segunda parte se expondrá la evaluación programática presupuestal de los recursos descentralizados del Ramo 33 en sus Fondos III y IV.

### 2. Problemática general

De acuerdo al elevado y acelerado proceso de desarrollo de las fuerzas productivas que supone un avance científico-técnico, el sistema mundial cuenta en la actualidad con capacidad de proveer bienes necesarios de todo tipo a la población. Sin embargo hay un

---

<sup>1</sup>Profesor investigador del Instituto Tecnológico de Oaxaca, Tel. (951) 5146921, [rmalfred@prodigy.net.mx](mailto:rmalfred@prodigy.net.mx).  
M.C. estudiante de doctorado del Instituto Tecnológico de Oaxaca, Tel. 5146921, [saret99@yahoo.com](mailto:saret99@yahoo.com).  
Profesor investigador del Instituto Tecnológico de Oaxaca, Tel. 51 46921, [aacevedo45@gmail.com](mailto:aacevedo45@gmail.com).

número creciente de personas, países, regiones, a las que no les llega el progreso, y se mantienen en niveles de pobreza inaceptables de acuerdo con el desarrollo alcanzado.

América Latina lleva varios años sumida en una situación de crisis y estancamiento, en donde la pobreza va en aumento. Según datos del Informe de Desarrollo Humano, América Latina es la región más inequitativa del mundo. El perfil que ha marcado a la sociedad latinoamericana está basado en elevados índices de rezago educativo, marginación en investigación científica, en desarrollo tecnológico, en desigualdad, pobreza moderada y pobreza extrema. (Olave, 2003:17)

En México, las desigualdades regionales han sido una de las características más persistentes en su historia económica. En la actualidad el país está segmentado en regiones con niveles socioeconómicos análogas a países industrializados, mientras que otras partes del país mantienen características tercermundistas. Atrás de estas diferencias en los niveles de ingresos per cápita, se esconden diferencias estructurales; la brecha que separa el norte del sur es fundamentalmente una brecha de desarrollo humano (educación, nutrición, salud, expectativas de vida, libertades políticas)

Contrariamente a lo que la teoría económica neoclásica predeciría, la liberalización económica no ha generado la convergencia entre regiones. (Trejo, 2003:110) Cabe señalar que, según estudios que realizó el Banco Mundial en el año 2000, en los estados del Sur de México aproximadamente el 67% de la población vive bajo la línea de pobreza.(BANCO MUNDIAL, 2003:590) y para el año 2005 (CONAPO, 2005), se tiene que en Oaxaca aproximadamente el 69% de la población vive con menos de dos salarios mínimos. Por lo tanto, a pesar de los avances que se han presentado en los índices de pobreza y pobreza extrema, gracias a la aplicación de programas dirigidos al combate de la misma, estos resultados no han sido favorables para Oaxaca, en donde sus comunidades más alejadas, no disfrutaban de los beneficios de estos programas. Y entre estas se contemplan las poblaciones rurales y las comunidades indígenas que son las que presentan mayores niveles de marginación.

Desde esta perspectiva, un análisis de la pobreza que solo dé cuenta de su magnitud y de las políticas que se instrumentan para combatirla parece insuficiente, si ello no va complementado con un análisis de las causas estructurales que la generan. Este problema se acentúa al considerar que la sobrevivencia de amplias zonas atrasadas continúa sujeta a

recomendaciones modernizadoras como forma de resolver la pobreza. Tales posiciones esconden un problema estructural propio del desarrollo capitalista. (Olave, 2003:13)

La situación de Oaxaca es alarmante, dado que es uno de los estados con más alto índice de marginación y pobreza. Frente a esta realidad y a la escasez de recursos económicos de los municipios una de las soluciones puestas en marcha por el gobierno federal es la descentralización de los recursos de los Fondos de infraestructura y fortalecimiento municipal del Ramo 33, de manera directa a la hacienda de los municipios del país para atender las necesidades más sentidas de sus habitantes. Tal estrategia impone la necesidad de administrar tales recursos con eficacia y eficiencia.

En esta investigación se pretende evaluar el impacto de los Fondos III y IV del Ramo 33, en dos municipios de usos y costumbres de Oaxaca: San Felipe Tejalapam y San Miguel Aloapam, para los años 2005, 2006 y 2007.

En las últimas dos décadas la economía de estos municipios han experimentado una transformación significativa de su estructura productiva. Esta se ha diversificado con el repunte de las actividades comerciales y servicios en detrimento de las actividades del campo. A pesar del decaimiento de las actividades agropecuarias, la subsistencia de la familia campesina ha sido posible gracias a la capacidad de adaptación de sus habitantes que complementan las actividades del campo con otras actividades agroindustriales o por medio de la emigración con la venta de su fuerza de trabajo. En general las actividades económicas de los municipios son poco dinámicas y marginadas del proceso de modernización tecnológica y financiera por lo que el desempleo, el subempleo y los bajos salarios son las características dominantes de su fuerza de trabajo.

En lo social, en el año 2005, la Dirección General de Población ubica a los dos municipios como de alta marginalidad, bajo estas condiciones cuentan con importantes déficit en los servicios públicos y sobre todo por la baja dinámica económica de las actividades del campo, aproximadamente el 75 % de la población total del área de estudio vive en condiciones de pobreza.

Dado que son dos municipios que presentan elevados niveles de rezago, es posible evaluar los esfuerzos que se hacen de la política social en materia de combate a la pobreza. Así mismo a partir del análisis integral que se pretende hacer del fenómeno de la pobreza, se tendrán mayor número de referentes teóricos para considerar, cuáles serían los usos más

acertados y eficaces que pudieran darse a los recursos de los fondos III y IV del Ramo 33, para que cumplan con el objetivo para el cual fueron creados.

### 3. La teoría estructuralista y la pobreza

El fenómeno de la pobreza engloba diversos factores, tanto culturales, sociales, económicos, etc. Su explicación diversa pasa desde las inadecuadas decisiones hasta variables más estructurales, relacionadas con la forma de organización de la producción y de una determinada gestión estatal.

Dentro de esta amplia gama de interpretaciones existe un acuerdo general en cuanto a su definición general, que dice que la pobreza es la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que cuenta una persona para hacer frente tanto a necesidades biológicas de sobrevivencia, como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo societal. (Olave, 2003:17)

A partir de la obra realizada principalmente por la CEPAL y por diversos autores individuales vinculados a esta institución, se ha llegado a identificar una corriente de pensamiento latinoamericano sobre estos asuntos, denominada “estructuralista”. Las teorías del estructuralismo y la dependencia surgieron a raíz de una crítica a los paradigmas sobre el desarrollo y los resultados del subdesarrollo de América Latina. Una visión central del estructuralismo es su conceptualización del sistema internacional como integrado por relaciones centro-periferia asimétricas.

La teoría estructuralista latinoamericana ha criticado la idea de que la historia económica de los diferentes países seguía un mismo patrón de desarrollo, reduciendo las desigualdades a una cuestión de velocidades y etapas. Se desbarató de ese modo la imagen de que los “países en vías de desarrollo” tenían la oportunidad de alcanzar a sus pares desarrollados a fuerza de imitarlos. (Kay, 1998:3-5).

En la “concepción del sistema centro-periferia”, el desarrollo económico se expresa en el aumento de bienestar material que se refleja en el alza del ingreso real por habitante y se encuentra condicionado por el incremento de la productividad del trabajo. Prebisch consideraba que en el desarrollo económico se tenía implícita la idea de desarrollo desigual originario. En contraste con la estructura productiva de la periferia, especializada y

heterogénea, la de los centros se caracteriza por ser diversificada y homogénea. Asimismo, sobre esta diferenciación estructural se asientan las funciones propias de las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo: en el sistema económico mundial, al polo periférico le cabe producir y exportar materias primas y alimentos, en tanto que los centros cumplen la función de producir y exportar bienes industriales, operando como núcleos fabriles del sistema en su conjunto. (Rodríguez, 2001:105)

Las características de la industria periférica basada en actividades primarias, especializadas y de baja productividad, representan una desventaja para incorporar el progreso técnico. Como resultado de la lenta incorporación de tecnología en la periferia, se tiene un bajo crecimiento de productividad en el trabajo. En este sentido, la coexistencia de empleo y subempleo —de fuerza de trabajo de alta y baja productividad— constituye una expresión directamente visible de la heterogeneidad estructural. (Rodríguez, 2001:42) Generando la incapacidad de los individuos para alcanzar el bienestar material, dado que sus niveles de ingreso son insuficientes para cubrir sus necesidades, lo que se ve reflejado en las condiciones de vida precarias.

Y dado que la heterogeneidad económica y social que persiste en las economías latinoamericanas se ha visto acentuada con la apertura de los mercados. Las regiones quedan marginadas de la globalización, por sus condiciones de productividad y progreso mínimo e incipiente, que generan altos niveles de desempleo, bajos ingresos y con ello desigualdad y pobreza.

La heterogeneidad estructural no sólo incluye una dimensión tecnológica sino también una dimensión social, (Di Filippo, 1981:248) dado que se considera que no es posible alcanzar el desarrollo de la estructura económica si no existe la inversión en capital humano, en este sentido la CEPAL destaca el carácter virtuoso de la conjunción de los diferentes beneficios sociales, además retoma el análisis de la pobreza de Amartya Kumar Sen que se funda en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna. Por lo tanto luchar contra la pobreza consistiría en ofrecer las posibilidades para emanciparse de ella.(CEPAL, 2000:83) La pobreza es definida por este autor, no como una carencia de bienes frente a las necesidades fundamentales, sino de acuerdo con la realización de ciertas funciones básicas y la adquisición de las capacidades (Nussbaum, 1997:54) como la educación, la salud y la vivienda.

Sumado a lo anterior, cobra importancia la dimensión sociopolítica y la ciudadanía, la participación ciudadana y dado que la heterogeneidad no se resuelve de forma automática es preciso que la participación del Estado mantenga una intervención decidida que requiere de políticas deliberadas y persistentes, con planteamientos explícitos, de tal manera que los resultados favorezcan los bajos niveles de ingreso que afectan las condiciones de vida de los individuos.

En este sentido las políticas públicas cobran fuerza, de manera particular la política social dado que uno de sus objetivos más comunes es incorporar productivamente a los pobres al quehacer económico de su sociedad y convertirlos en factores productivos socialmente útiles.

#### 4. Política social, descentralización y evaluación del ramo 33

La política social tiene un carácter obligatorio, porque es un elemento fundamental para alcanzar la justicia social en la distribución de los recursos, responsabilidades y oportunidades.

Al hablar de política social se considera siempre como un actor principal al Estado, lo cual no significa que las políticas sociales solo involucren al ámbito de lo público. Dado que se pueden identificar diversos “Estados de Bienestar”. En la aplicación de las políticas interviene el Estado en diferente grado, así el ámbito de lo privado también juega un papel relevante (Calva, 1996: 93)

En la aplicación del Estado de Bienestar en México, se observan desde objetivos universalistas hasta aquellos basados en el libre mercado como mecanismo de asignación. A partir de los principios liberales, el Estado tiene como objetivos la eficiencia y la productividad en el ejercicio del gasto público. Se consideran desplazamientos de los recursos de áreas que presenten una alta prioridad, como la educación y la salud, con la intención de mejorar la eficacia del sector público, fomentar el crecimiento a largo plazo y en consecuencia aliviar la pobreza. (Gordon, 1999:61)

La descentralización en México, cobra fuerza por la exigencia de la sociedad de nuevas y más eficientes modalidades para asignar los recursos a los estados y municipios, en 1997 se lleva a cabo una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para crear un nuevo mecanismo de transferencia de recursos a los estados y municipios. Tal reforma fue un paso de trascendental importancia en el proceso de descentralización del gasto público federal que

se tradujo en la creación de la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998.

Actualmente, de los siete fondos que forman al Ramo 33, solo dos de ellos son los que se descentralizan de manera directa a los municipios estos fondos son: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal. Tales Fondos son recursos federales condicionados, porque el ejercicio de los recursos en la construcción de infraestructura y servicios públicos depende de su contribución al combate a la pobreza y se ejecutan mediante la participación activa y corresponsable de la población beneficiaria. Dada la necesidad de utilizar los recursos de forma eficiente, y dadas las amplias necesidades y la escasez de recursos. Surge la evaluación como parte de la estrategia de combatir la pobreza.

La evaluación es un esfuerzo por reconocer qué cambios se presentan durante y después de un programa de acción y qué partes de dichos cambios pueden atribuirse al programa. El común denominador de las evaluaciones, se refieren a la investigación y la apreciación de la eficiencia, eficacia, efectividad y relevancia social de una institución, programa o proyecto, para lo cual se requiere disponer de información sobre los insumos, los procesos y los productos o resultados. Cuanto más validas, confiables y representativas sean estas informaciones, mayor será la posibilidad de reorganizar los fines y los medios de un programa o proyecto, de tal manera que éste arroje resultados óptimos. (Correa, 2002:28)

De forma particular, la evaluación de impacto de los programas que buscan reducir la pobreza son estudios más complejos debido a las múltiples dimensiones que conforman el concepto de pobreza y el gran número de efectos directos o indirectos de estas intervenciones.

Y dado que los esfuerzos en la reducción de la pobreza se han enfocado en mayor medida en las consecuencias del problema, más que en la solución de las causas. (Atanasio, 2005:14), es preciso que el análisis de la pobreza no sólo de cuenta de su intensidad o de la ubicación de los pobres, es necesario analizar sus causas, para identificar los factores que reproducen este fenómeno y analizar si los programas destinadas a reducir la pobreza están atacando tales elementos.

Con la intención, de llevar a cabo un análisis integral, después de haber identificado a la corriente estructuralista como un enfoque para explicar las causas de la pobreza, y de observar las soluciones planteadas por el Estado para la reducción de esta problemática, se plantea la evaluación de la figura de Aportaciones Federales, que nace a partir de la necesidad de eficientar el uso de los recursos y de la estrategia de descentralización que plantea el Estado como una medida para llegar a los más necesitados. Se utilizará la evaluación de impacto para analizar los resultados que ha tenido el uso de los recursos del Ramo 33 en las condiciones de pobreza.

En síntesis con base en el análisis latinoamericano de las economías subdesarrolladas se concibe que la desigualdad es inherente al sistema centro-periferia. Las economías periféricas se caracterizan por mantener actividades primarias, especializadas y de baja productividad, (Rodríguez, 2001:42-43) que se ven reflejadas en el actual proceso de globalización, donde la heterogeneidad estructural no se ha resuelto, se ha transformado debido al proceso de la revolución tecnológica en curso en donde la periferia establece relaciones comerciales desfavorables, que generan problemáticas de una marcada baja productividad laboral que en consecuencia hace más difícil la incorporación del progreso técnico, agudizando los problemas de desempleo y subempleo con el efecto regresivo en los ingresos.

Por otro lado, la heterogeneidad social, busca complementar el aspecto económico con la inversión en capital humano, en este sentido la CEPAL destaca el carácter virtuoso de la conjunción de los diferentes beneficios sociales, además retoma el análisis de la pobreza de Amartya Kumar Sen que se funda en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna. La pobreza es definida, como la incapacidad de realizar ciertas funciones básicas y la falta de capacidades como la educación, la salud y la vivienda.

En el enfoque neoestructuralista, se hace énfasis en el aspecto institucional, en donde la organización social, la participación ciudadana, la gestión cobran importancia debido a que la intervención de los distintos actores sociales garantiza la eficacia de las nuevas estrategias. Dado que la falta de estos provoca el uso ineficiente de los recursos, así como discrecionalidad en su manejo que da como resultado la no incidencia en la problemática central que son las condiciones de pobreza.



A partir del análisis de cada una de estas vertientes se definirá la evaluación del Ramo 33 en sus fondos III y IV, para analizar en que grado este programa incide en cada uno de estos elementos, dado que al atenderlos se estarían generando consecuencias positivas reales en las condiciones de pobreza de la población.

## 5. Diseño metodológico

La evaluación que se llevará a cabo en este proyecto de investigación, tiene una visión integral porque cubre una serie de condiciones, niveles, aspectos y elementos de evaluación que permiten interpretar los resultados cuantitativos y cualitativos de los objetivos, acciones y resultados de los programas de infraestructura y fortalecimiento municipal del Ramo 33, desde un enfoque estructural.

Para efecto de la evaluación se tienen dos niveles de análisis. En primer término se lleva a cabo un análisis Macro, a partir de la evaluación de la distribución programática y territorial de los recursos del Ramo 33. Por otro lado a partir de un análisis micro se presentan tres vertientes, la primera para determinar la correlación y el nivel de explicación que existe entre las variables identificadas como causas de la pobreza y los niveles de pobreza; la segunda vertiente evalúa el impacto del Ramo 33 en las condiciones identificadas como causas estructurales de la pobreza y la tercera vertiente analiza la incidencia que tiene la organización social, en el logro de los objetivos del programa.

La metodología para realizar la evaluación sigue, en lo general, los fundamentos conceptuales del Ramo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y el Manual de Lineamientos Normativos para la Operación de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y Fortalecimiento de los Municipios del Gobierno del Estado de Oaxaca. Así mismo, se adopta el esquema metodológico elaborado por el Colegio Mexiquense y la Secretaría de Desarrollo Social para evaluar el PRONASOL (Sobrino,1995:18), al cual se le hicieron ajustes y modificaciones para adecuarlo a las características conceptuales propias del Ramo 33 y al análisis estructuralista que permite explicar las causas estructurales de la pobreza.

En esta ponencia se presenta el análisis macro a partir de la evaluación programática presupuestal, en donde se analiza la distribución de los recursos de los Fondos III y IV del Ramo 33. Para atender este análisis se definen las siguientes dos condiciones que serán la guía metodológica para el desarrollo de los siguientes apartados. En ellos se avanzará en los aciertos, desviaciones y determinantes de la distribución presupuestal.

Condición I. La magnitud de la necesidad de la población objetivo es igual a la magnitud de los recursos asignados. Esta condición implica la consistencia entre la magnitud de la necesidad estatal, municipal y agencias, y la de los recursos asignados. En este sentido, si la necesidad es mayor a los recursos, no se abatirá la pobreza y marginación social; si la magnitud de la necesidad es menor a los recursos asignados, se incurrirá en ineficiencias en la distribución, en perjuicio de otros estados o municipios y agencias municipales.

Condición Dos. El destinatario objetivo de los recursos es igual al destinatario real de los mismos. Si la asignación es incorrecta, es decir si se atienden necesidades de otros sectores de la población que no se encuentran en condiciones de pobreza, las acciones del programa serán contraproducentes y se agudizara la pobreza de los grupos menos favorecidos.

## 6. Evaluación programática presupuestal

### **Condición Uno. Correspondencia entre magnitud de necesidad y magnitud de los recursos asignados.**

Entre 2005 y 2007 la inversión en los fondos de infraestructura y fortalecimiento municipal ascendieron a la cantidad de 175,294 millones de pesos (SHCP, 2005), casi siete veces más que en el trienio 1999-2001, tal cantidad es equivalente al 19.58% del total de los fondos del Ramo 33. Esta participación no ha variado significativamente en estos tres años con respecto al total de los Fondos del Ramo 33, en el 2005 era del 19.6%, en el 2006 pasó a 19.7%, y en el 2007 presentó una disminución llegando al 19.4%.

De acuerdo con el Censo de población y vivienda del 2005, el total de habitantes a nivel nacional alcanza la suma de 104,294,222 de los cuales según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005, 41,880,780 eran población ocupada, lo que daba una relación de dependencia de 2.5 habitantes por ocupado. De acuerdo a esta misma encuesta, de los ingresos percibidos por la población ocupada, 18,781,974 habitantes vivían con hasta dos veces el salario mínimo, esto representa el 45% de la población, que es la que vive en condiciones de pobreza en el país.

A la población en condiciones de pobreza se dirigieron las inversiones de los fondos de infraestructura social municipal. En el año 2005, el gasto per cápita a nivel nacional correspondió a la cifra de 3,492 millones de pesos. De acuerdo con el censo de Población y Vivienda del 2005, Oaxaca concentraba el 3.4% de la población del país, lo que pudiera parecer que esta entidad estuvo muy apoyada por los programas de infraestructura social municipal; sin embargo en términos absolutos Oaxaca contaba aproximadamente con 2.5

millones de habitantes pobres apenas superada por 5 entidades del país: México, Veracruz, Chiapas, Puebla, Distrito Federal. Además en términos porcentuales fue el segundo más alto en proporción de pobres con relación al total de su población, con el 69% de sus habitantes (ver cuadro 1).

Al comparar los datos de inversión federal por habitante pobre en las entidades federativas con su correspondiente índice de marginación obtenido por el estudio de la Dirección General Población (DIGEPO, 1995), se concluye que los cuatro estados con el mayor grado marginación (Guerreo, Chiapas, Oaxaca, y Veracruz), obtuvieron una inversión per cápita arriba del promedio nacional. Por su parte, los estados considerados de alta marginación fueron siete, dos lograron inversiones per cápita arriba del promedio nacional (San Luis Potosí y Tabasco), y los demás estuvieron por debajo de la media nacional (Veracruz, Campeche, Hidalgo, Michoacán, Puebla). Cabe mencionar que de los once estados considerados de alta y muy alta marginalidad seis lograron inversiones por habitante pobre arriba del promedio nacional y cinco por abajo de la media. Esta situación empeoró con respecto al año 2000 que de los doce estados considerados de alta y muy alta marginalidad nueve lograron inversiones por habitante pobre arriba del promedio nacional y tres por abajo de la media.

A nivel municipal y considerando el distrito de ETLA, zona donde se ubica uno de los dos municipios objetos de estudio, se observa que de los 23 municipios que conforman el distrito (Ver cuadro 2) trece son considerados de media, alta y muy alta marginalidad, de los cuales solo en cuatro su gasto por habitante pobre fue superior a la media estatal, los demás, fueron poco atendidos comparados con otros municipios de la entidad.

Para el distrito de Ixtlán (Ver cuadro 3), formado por 26 municipios de los cuales 24 son considerados de media, alta y muy alta marginalidad, de ellos, solo once tienen un gasto por habitante pobre superior a la media estatal.

## **Condición II. Correspondencia entre destinatario objetivo y destinatario real de los recursos.**

Con los resultados de este apartado se dará respuesta a la condición II, es decir, probar si la asignación de los recursos de los fondos de infraestructura y fortalecimiento municipal concuerda con la manera en que se distribuye la población en condiciones de pobreza en el distrito de ETLA y el distrito de Ixtlán, a los que pertenecen los dos municipios objetos de

estudio; así mismo dentro de los municipios de San Felipe Tejalapam y San Miguel Aloapam, se analiza la misma correspondencia entre sus principales localidades. Se intenta evaluar hasta que punto los destinatarios reales corresponden a la población objetivo de los programas de infraestructura y fortalecimiento.

Para fines de evaluación, se parte del supuesto de que el gasto de infraestructura y fortalecimiento se ha dirigido efectivamente a la población en condiciones de pobreza. La población pobre es aquella cuyos ingresos son hasta dos veces el salario mínimo. El parámetro que permitió identificar el grado de atención y equidad a la población potencialmente beneficiaria de los programas de infraestructura y fortalecimiento, fue la inversión per cápita en los fondos de infraestructura por municipio del distrito al cual pertenecen los municipios de San Felipe Tejalapam y San Miguel Aloapám, y sus localidades respectivas.

Con el objeto de conocer hasta que punto la distribución del gasto en infraestructura y fortalecimiento hacia los destinatarios reales estuvo determinada por la distribución espacial de la población objetivo, se llevó a cabo el análisis de correlación y regresión entre la variable dependiente gasto en infraestructura y fortalecimiento, y como variables independientes población en condiciones de pobreza y población total (ver cuadro 2 y cuadro 3). Las correlaciones obtenidas para el distrito de Etlá, señalan una correlación de 0.92 con la variable población en situación de pobreza (0.92) seguida por la población total (0.70). Es decir, la asignación porcentual de los recursos de infraestructura y fortalecimiento entre los veintitrés municipios del distrito de Etlá, entre los cuales se encuentra San Felipe Tejalapam, estuvo determinada fundamentalmente por la distribución de la población objetivo (población pobre).

Para el caso del distrito de Ixtlán, las correlaciones obtenidas son altas, con la variable población en situación de pobreza (0.99) seguida por la población total (0.98), se observa entonces que los recursos de infraestructura y fortalecimiento entre los veintiséis municipios del distrito de Ixtlán, entre los cuales se encuentra San Miguel Aloapam, las correlaciones son similares, se observa que la distribución de estos recursos estuvo determinada por ambas variables, es decir por la población pobre y por la cantidad de la población en los municipios.

Al aplicar el mismo modelo de análisis en el ámbito local, en San Felipe Tejalapam, existen tres localidades o agencias municipales (Ver cuadro 4), así se procedió a obtener la correlación entre la variable dependiente gasto en infraestructura y fortalecimiento y las

variables independientes población pobre y población total, observándose los siguientes resultados, las correlaciones son altas en ambos casos, con la población pobre se tiene una correlación de 0.98 y con la población total se tiene 0.99, se observa entonces que la distribución del gasto en infraestructura y fortalecimiento, estuvo determinada por ambos factores.

Por otro lado para el municipio de San Miguel Aloapam, se tienen tres localidades (ver cuadro 5), la correlación entre el gasto en infraestructura y fortalecimiento municipal y la población pobre es de 0.94, y la correlación entre el gasto en infraestructura y fortalecimiento municipal y la población total alcanzo la correlación de 0.99

## 7. Conclusiones y consideraciones finales

De acuerdo a los datos obtenidos, tenemos que en el ámbito nacional la condición I mencionada para fines de evaluación (magnitud de necesidad igual a la magnitud de recursos asignados) no se cumplió. El hecho es que la necesidad fue mayor a los recursos, como en el caso de la mayoría de los estados de alta y muy alta marginalidad como Veracruz, Campeche, Hidalgo, Michoacán y Puebla dado que la magnitud de los recursos asignados fue menor al promedio nacional, y solo dos estados, con alta marginalidad (San Luis Potosí y Tabasco) alcanzaron inversiones per cápita por habitante pobre superior al promedio nacional, Por otro lado, otra ineficiencia de la distribución fue que la proporción de recursos asignados fue mayor a la proporción de la población necesitada (sobre todo en los casos de Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Baja California Sur). Por tanto se dieron ciertas ineficiencias en la distribución de los recursos, perjudicando a varias entidades.

Al interior del estado de Oaxaca, desde la perspectiva municipal, específicamente para los distritos de ETLA y de Ixtlán, se presentaron ciertas ineficiencias en la distribución del gasto. Para el distrito de ETLA, la mayoría de los municipios de alta marginación recibieron gastos por habitante inferior al promedio estatal (ver cuadro 2). Esto significa que la magnitud de la necesidad fue superior a la magnitud de los recursos asignados por habitante pobre con relación al promedio estatal, en el municipio de San Felipe Tejalapam, la política de distribución del gasto social no les favoreció ya que con un nivel de marginación alta, obtuvieron gastos per cápita inferiores a la media estatal.

Por otro lado en el distrito de Ixtlán, también hubo fuertes ineficiencias en la distribución del gasto, dado que quince de los veinticuatro municipios de media, alta y marginalidad recibieron gastos por habitante inferior al promedio estatal. El municipio de estudio de este

distrito, San Miguel Aloapám con un nivel de marginalidad alta, recibió gastos per cápita inferiores a la media estatal. Tales resultados, indican que la Condición I tampoco se cumplió en los municipios del Distrito de Etna y de Ixtlán

Para la condición II, los resultados permiten concluir que en las localidades de los municipios en estudio el destinatario real de los programas de infraestructura y fortalecimiento correspondió precisamente a la población objetivo (población pobre). Así mismo, se pudo observar que a medida que el cálculo del índice de correlación entre gasto social y población pobre pasa del nivel estatal al municipal y de este último al nivel de localidades, el grado de correlación aumenta, por lo que la distribución de los recursos entre las localidades en el ámbito municipal es más equitativa a favor de aquellas localidades de mayor pobreza, por lo tanto se comprueba que los destinatarios reales de los recursos de infraestructura y fortalecimiento fueron precisamente la población objetivo.

En síntesis, de las dos condiciones básicas que debería cumplir la distribución programática presupuestal de los recursos derivados de los fondos de infraestructura y fortalecimiento municipal del ramo 33, se cumple sólo la condición dos, confirmándose los supuestos que los destinatarios reales de los programas fueron precisamente los destinatarios potenciales.

Se observa, que el impacto de los programas está limitado por la escasez de recursos asignados. Así la descentralización de recursos del ramo 33 si bien contribuye a la eficacia y equidad social de los programas emprendidos, el incumplimiento de la condición I indica que, se requieren mayores recursos para lograr impactar en la reducción significativa de los altos niveles de pobreza en los municipios de Oaxaca.

CUADRO 1  
POBLACION, INVERSION Y MARGINACION POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2005.

	% POBLACION 2005		INVERSION POR HABIT. POBRE (2) 2005	% DE INVERSION TOTAL	GRADO DE MARGINACION
	TOTAL	POBRE (1)			
NACIONAL	100	100	2824.24	100	
AGUASCALIENTES	1.03	0.70	2745.02	0.68	B
BAJA CALIFORNIA	2.74	0.89	5755.61	1.81	MB
BAJA CALIFORNIA SUR	0.49	0.29	2996.40	0.30	B
CAMPECHE	0.73	0.95	2489.49	0.84	A

COAHUILA DE ZARAGOZA	2.42	1.69	2615.33	1.56	MB
COLIMA	0.55	0.57	2049.18	0.42	B
CHIAPAS	4.15	6.42	3420.02	7.78	MA
CHIHUAHUA	3.14	1.92	3869.12	2.64	B
DISTRITO FEDERAL	8.45	6.92	1682.48	4.12	MB
DURANGO	1.46	1.47	2915.05	1.52	M
GUANAJUATO	4.75	4.45	3094.71	4.87	M
GUERRERO	3.02	4.00	3867.82	5.48	MA
HIDALGO	2.28	3.01	2578.18	2.75	A
JALISCO	6.53	5.20	2594.82	4.78	B
MEXICO	13.51	12.14	2609.45	11.22	B
MICHOACAN DE OCAMPO	3.85	4.67	2758.69	4.57	A
MORELOS	1.56	1.33	2939.34	1.38	B
NAYARIT	0.92	1.11	2218.20	0.87	M
NUEVO LEON	4.07	2.28	3044.01	2.45	MB
OAXACA	3.41	5.18	3586.45	6.58	MA
PUEBLA	5.22	6.97	2679.11	6.61	A
QUERETARO DE ARTEAGA	1.54	1.35	2994.06	1.43	M
QUINTANA ROO	1.10	0.99	2484.88	0.87	B
SAN LUIS POTOSI	2.34	2.77	2956.70	2.90	A
SINALOA	2.53	2.67	2194.40	2.08	M
SONORA	2.32	1.60	2826.58	1.60	B
TABASCO	1.93	2.01	3250.20	2.32	A
TAMAULIPAS	2.93	2.53	2505.25	2.24	B
TLAXCALA	1.04	1.43	1808.19	0.91	M
VERACURZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	6.91	8.35	3010.25	8.90	A
YUCATAN	1.76	2.63	2036.22	1.90	A
ZACATECAS	1.33	1.49	3059.36	1.62	M

(1) Población con presencia de pobreza calculado con base a la población que percibe hasta dos salarios mínimos en el año 2000.

(2) Expresado en pesos y a precios constantes de 1994.

FUENTE: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda, 2005, y de la ENOE 2005 y otras fuentes secundarias de la SHCP.

CUADRO 2  
POBLACION, INVERSION Y MARGINACION POR MUNICIPIO DEL DISTRITO DE ETLA, 2005.

	% POBLACION 2005		INVERSION POR HABIT. POBRE (2) 2005	% DE INVERSION TOTAL	GRADO DE MARGINACION
	TOTAL	POBRE			
DISTRITO ETLA	100.00	100.00		100.00	
Guadalupe Etlá	2.00	1.82	987.00	1.66	BAJO
Magdalena Apasco	5.25	4.85	749.71	3.36	BAJO
Nazareno Etlá	3.17	2.43	923.86	2.12	BAJO
Reyes Etlá	2.77	3.00	775.60	2.15	MEDIO
San Agustín Etlá	2.77	2.14	1218.52	2.41	BAJO
San Andrés Zautla	3.25	3.28	810.66	2.46	MEDIO
San Felipe Tejalapam	5.31	6.36	1203.63	7.08	ALTO
San Francisco Telixtlahuaca	8.77	7.22	1216.78	8.12	BAJO
San Jerónimo Sosola	2.33	3.09	2.06	0.01	ALTO
San Juan Bautista Atlatlhuaca	1.18	1.72	1306.52	2.07	ALTO
San Juan Bautista Guelache	4.19	4.45	788.58	3.24	MEDIO
San Juan Bautista Jayacatlán	1.07	1.35	1078.94	1.34	ALTO
San Juan del Estado	1.88	2.14	1155.41	2.28	ALTO
San Lorenzo Cacaotepec	9.86	8.58	1074.30	8.52	BAJO
San Pablo Etlá	10.42	7.17	769.13	5.10	MUY BAJO
San Pablo Huitzo	5.06	4.33	1052.64	4.21	BAJO
Santa María Peñoles	6.52	9.48	1665.01	14.59	MUY ALTO
Santiago Suchilquitongo	7.27	8.02	1169.12	8.66	MEDIO
Santiago Tenango	1.52	1.89	1169.37	2.05	ALTO
Santiago Tlazoyaltepec	3.72	5.53	1485.33	7.59	MUY ALTO
Santo Tomás Mazaltepec	1.60	1.99	1057.03	1.95	MEDIO
Soledad Etlá	3.57	3.30	963.70	2.94	BAJO
Villa de Etlá	6.52	5.80	1134.54	6.09	BAJO

(1) Población con presencia de pobreza calculado con base a la población que percibe hasta dos salarios mínimos en el año 2000.

(2) Expresado en pesos y a precios constantes de 1994.

FUENTE: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda, 2005, y de la ENOE 2005 y otras fuentes secundarias de la SHCP.



CUADRO 3  
POBLACION, INVERSION Y MARGINACION POR MUNICIPIO DEL DISTRITO DE IXTLÁN, 2005.

	% POBLACION 2005		INVERSION POR HABIT. POBRE (2) 2005	% DE INVERSION TOTAL	GRADO DE MARGINACION
	TOTAL	POBRE (1)			
DISTRITO	100.00	100.00		100.00	
Abejones	3.10	2.88	1527.69	4.20	ALTO
Capulálpam de Méndez	3.56	2.84	843.86	2.29	BAJO
Guelatao de Juárez	1.29	0.68	1819.22	1.19	MUY BAJO
Ixtlán de Juárez	19.50	19.07	1011.37	18.40	ALTO
Natividad	1.48	1.41	835.20	1.12	MEDIO
Nuevo Zoquiapám	4.03	4.03	711.17	2.73	ALTO
San Juan Atepec	3.53	3.79	1147.61	4.14	ALTO
San Juan chicomezúchil	0.76	0.85	1292.51	1.05	MEDIO
San Juan Evahgelista Analco	1.12	1.22	810.65	0.94	MEDIO
San Juan Quiotepec	6.59	6.93	1018.66	6.73	ALTO
San Miguel Aloapám	7.15	6.80	838.44	5.44	ALTO
San Miguel Amatlán	2.74	2.99	903.76	2.58	MEDIO
San Miguel del Río	0.75	0.60	913.38	0.52	MEDIO
San Miguel Yotao	1.71	1.93	1119.70	2.06	ALTO
San Pablo Macuiltianguis	2.59	2.41	1270.39	2.92	ALTO
San Pedro Yanerí	2.56	2.95	1206.61	3.40	MUY ALTO
San Pedro Yólox	7.48	7.96	1028.29	7.81	ALTO
Santa Ana Yaneri	2.55	1.47	2009.85	2.82	MEDIO
Santa Catarina Ixtepeji	6.73	7.18	899.80	6.17	ALTO
Santa Catarina Lachatao	2.98	3.37	1336.24	4.30	ALTO
Santa Maria Jaltianguis	1.54	1.64	923.56	1.45	MEDIO
Santa Maria Yavesía	1.11	1.25	914.90	1.09	MEDIO
Santiago Comaltepec	3.76	3.88	1115.28	4.12	ALTO
Santiago Laxopa	3.48	3.99	1091.72	4.16	ALTO
Santiago Xiacuí	4.56	4.31	994.32	4.09	MEDIO
Teococuilco de Marco Peréz	3.36	3.57	1258.29	4.28	ALTO

(1) Población con presencia de pobreza calculada con base a la población que percibe hasta dos salarios mínimos en el año 2000.

(2) Expresado en pesos y a precios constantes de 1994.

FUENTE: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda, 2005, y de la ENOE 2005 y otras fuentes secundarias de la SHCP.

CUADRO 4  
POBLACION, INVERSION Y MARGINACION POR LOCALIDAD DEL MUNICIPIO  
DE SAN MIGUEL ALOAPAM, 2005

LOCALIDADES	% POBLACION 2005		INVERSION POR HABIT. POBRE (2) 2005	% DE INVERSION TOTAL	GRADO DE MARGINACION
	TOTAL	POBRE (1)			
TOTAL DE LOCALIDAD	100	100			
SAN MIGUEL ALOAPAM	68.78	56.91	8312.51	68.78	ALTO
SAN ISIDRO ALOAPAM	29.73	41.06	4980.19	29.73	ALTO
LACHIBLARI	1.49	2.03	5042.93	1.49	ALTO

(1) Población con presencia de pobreza calculada con base a la población que percibe hasta dos salarios mínimos en el año 2000.

(2) Expresado en pesos y a precios constantes de 1994.

FUENTE: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda, 2000, y otras fuentes secundarias de la SHCP.

CUADRO 5  
POBLACION, INVERSION Y MARGINACION POR LOCALIDAD DEL MUNICIPIO  
DE SAN FELIPE TEJALAPAM, 2005

LOCALIDADES	% POBLACION 2005		INVERSION POR HABIT. POBRE (2) 2005	% DE INVERSION TOTAL	GRADO DE MARGINACION
	TOTAL	POBRE			
TOTAL DE LOCALIDAD	100	100		100	
CABECERA MUNICIPAL	71.64	59.36	1935.51	55.34	ALTO
JALAPA DEL VALLE	21.00	25.86	2302.96	28.69	ALTO
LA UNION	7.36	14.78	2243.76	15.97	ALTO

(1) Población con presencia de pobreza calculado con base a la población que percibe hasta dos salarios mínimos en el año 2000.

(2) Expresado en pesos y a precios constantes de 1994.

FUENTE: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda, 2000, y otras fuentes secundarias de la SHCP.

## Fuentes

- ATANASIO, O. y Székely, M. 2001. Where to from here? Generating capabilities and creating opportunities for the poor. Banco Interamericano de Desarrollo citado en NAVARRO, Hugo. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. CEPAL – SERIE manuales N° 41 Santiago de Chile, junio del 2005. p. 14
- BANCO MUNDIAL, 2003. Estrategia de Desarrollo de los Estados del Sur de México.
- CALVA, José Luis, et al. Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social. Alternativa para la Economía Mexicana. Juan Palos editor, S.A. Primera edición. 1996
- CALVA, José Luis, 1996, Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social, Juan Pablos Editor, S. A: de C.V. México.
- Cámara de Diputados, Comisión de Desarrollo Social, 1998. "Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33"
- CANDIA José Miguel, Exclusión y pobreza. La Focalización de las políticas sociales Nueva Sociedad N°. 156 julio- agosto 1998.
- CARDOZO BRUM, Myriam Irma. Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México. Polít. Cult. [online]. 2005, no. 24 , pp. 169-186. Disponible en: [http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci\\_arttex&pid=S0188-77422005000200008&Ing=es&nrm=iso.ISSN 0188-7742](http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0188-77422005000200008&Ing=es&nrm=iso.ISSN 0188-7742).
- Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, 1998. "Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33".
- CORDERA, Rolando. Alicia Ziccardi. Las políticas sociales de México al fin del milenio, diseño y Gestión. Instituto de investigaciones Sociales, UNAM octubre del 2000.
- CORREA, Uribe Santiago. Módulos de Investigación Social Investigación Evaluativa en Módulo seis de *Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social instituto colombiano para el fomento de la educación superior* ARFO Editores. Diciembre de 2002. 323 p.
- DI FILIPPO Armando, 1981, Desarrollo y desigualdad social en la América Latina, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México D.F., 323 pp.
- DIGEPO, Marginación municipal, 1995. Oaxaca.
- GORDON, R. Sara, 1999, "Del Universalismo estratificado a los programas focalizados: una aproximación a la política social en México", Políticas sociales para los pobres en América Latina, Coordinadora Schteingart Martha, Miguel Ángel Porrúa, México.

- KAY, Cristóbal. 1998 Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Nueva Sociedad n°.158 nov-dic.
- OLAVE, Castillo Patricia, 2003, "Chile: neoliberalismo, pobreza y desigualdad social", Instituto de Investigaciones Económicas, Primera edición. México, D.F.
- OSORIO, Jaime. 2001, Fundamentos del análisis social, La realidad social y su conocimiento, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México D.F., 173 pp.
- PREBISCH, R, 1982, "Capitalismo periférico. Crisis y transformación. FCE, México.
- RODRÍGUEZ, Octavio 2006, el estructuralismo Latinoamericano. México: siglo XXI. CEPAL
- SOBRINO, Jaime y Garrocho, Carlos 1995. Pobreza, política social y participación ciudadana, El Colegio Mexiquense, A.C. y la Secretaría de Desarrollo Social.
- SOTELO Valencia, Adrián. América Latina. Entre la globalización neoliberal y la alternativa de desarrollo. En Asian Journal Latin American Studies de la American studies Association of Corea No. 3, 2003
- SOTELO Valencia, Adrián. América Latina: De crisis y paradigmas. La teoría de la Dependencia en el siglo XXI. Editorial Plaza y Valdés. Primera Edición. 2005.
- SCHP, Acuerdos por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de 1999, 2000 y 2001.
- TREJO, Guillermo. Claudio Jones. 1993. Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social; ed. Cal y Arena: México; Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. 387 pp.
- UVALLE, Berrones Ricardo, Descentralización política y Federalismo: Consideración sobre el caso México.
- VUSKOVIC, P, 1993,"Pobreza y desigualdad en América Latina", IIEC-UNAM, México.