

Gasto federal para la superación de la pobreza en México, 1998-2010: reflexiones críticas

Gabriela Barajas

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las características y evolución de los recursos presupuestales destinados para la superación de la pobreza en los últimos tres gobiernos federales: de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. Revisamos cuánto se ha destinado a tal fin y nos acercamos al cómo se ha ejercido ese gasto. El análisis de los mencionados recursos lo realizamos a dos niveles: primero, aquellos identificados por el gobierno federal en turno como Gasto Federal para la Superación de la Pobreza; y segundo, los destinados al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, eje de la política de atención de la pobreza en esas administraciones.

Palabras clave: pobreza, gasto federal para la superación de la pobreza, Programa Oportunidades.

Clasificación JEL: I38.

PRESENTACIÓN

En México, la dimensión e intensidad del problema de la pobreza es muy grave. Las cifras oficiales¹ reconocen que en

¹ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, es

2008, 47.4% de la población era pobre de patrimonio; es decir, su ingreso era insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. En números absolutos, estamos haciendo referencia a 50.6 millones de personas. De ellos, 19.5 millones eran pobres alimentarios: sus ingresos resultaban insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, aun cuando destinaran todos sus ingresos para ese fin.² En otras palabras, 18.2% de los mexicanos padecía hambre.

La extrema vulnerabilidad en la cual viven amplios sectores de la población la podemos observar en el aumento de la pobreza entre 2006 y 2008. La pobreza de patrimonio pasó de 44.6 a 50.6 millones de personas, y la alimentaria aumentó en cinco millones de personas en ese periodo. Lo anterior resulta alarmante si consideramos que la *Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares 2008* (ENIGH-2008), que sirvió de base para generar tales estimaciones, se levantó antes de la última crisis

responsable de la medición oficial de la pobreza en México. La metodología que ha utilizado define tres líneas de pobreza: *Patrimonial*, que son personas con ingresos menores de 42.7 y 63.5 pesos diarios, en áreas rurales y urbanas, respectivamente. *Capacidades*, personas que no satisfacen sus necesidades de alimentación, salud y educación, con un ingreso menor de 27.8 y 38.8 pesos diarios en las mismas áreas. Y *alimentaria*, personas con un ingreso menor a 23.5 y 31.6 pesos diarios en áreas rurales y urbanas. En todos los casos se trata de pesos de agosto de 2008 (Coneval. *Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza*, México, 2009, p. 4).

² De manera pertinente, Julio Boltvinik cuestiona la utilización del concepto *pobreza alimentaria*, el cual supone que un hogar puede gastar todo su ingreso para comprar alimentos, sin considerar los utensilios y materiales necesarios para cocinarlos y que “[...] la desnudez en lugares públicos está prohibida y que sin gastos en transporte es imposible llegar al trabajo” (Julio Boltvinik, “El presidente Fox creó un millón 300 mil pobres”, *La Jornada*, 14 de agosto, 2002, p. 5). Utilizar una abstracción analítica como es este concepto y pretender, al momento de diseñar o evaluar una política pública, que sucede en la realidad, tiene implicaciones muy graves ya que, por ejemplo, en este caso oculta la dimensión real del problema del hambre en nuestro país.

económica mundial. Por tanto, hoy, se puede esperar que la situación de pobreza sea aún más crítica en el país.

Lo anterior resulta paradójico si consideramos que en México se han instrumentado programas de atención a zonas o grupos de población específicos (pobres extremos) desde inicios de la década de los setenta. Todavía más, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) opera en el país desde hace trece años (primero nombrado como Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá), con acciones focalizadas contra la pobreza que, de acuerdo con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), son un ejemplo para los gobiernos del mundo en desarrollo y no sólo los latinoamericanos.

Por otro lado, de acuerdo con los discursos políticos e informes oficiales de las últimas tres administraciones federales (Ernesto Zedillo, 1994-2000; Vicente Fox, 2000-2006; y Felipe Calderón, 2000-2012), se ha destinado una cantidad importante de recursos presupuestales para combatir tal problema, el llamado *Gasto Federal para la Superación de la Pobreza* (GFSP). ¿Se han gastado efectivamente esa gran cantidad de recursos para tal fin?, ¿existe una estrategia en la materia que esté siendo financiada con el mencionado gasto?, ¿cuál es el papel de Oportunidades dentro de esta estrategia?, ¿qué podemos esperar de la política de atención de la pobreza en el país? Son algunas de las interrogantes que nos llevaron a desarrollar el presente trabajo. Dar una primera respuesta a estas preguntas es el objetivo del mismo.

Cuatro apartados integran este documento. Uno inicial de antecedentes, donde analizamos el origen, características y evolución del Ramo Presupuestal 26, primer mecanismo de concentración del gasto público federal destinado al combate a la pobreza en México. En el segundo apartado revisamos el surgimiento del GFSP durante el sexenio de Ernesto Zedillo y su evolución en las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón. Dentro del tercer apartado examinamos las caracte-

terísticas de los apoyos y el presupuesto del Programa Oportunidades, eje central de la política de atención de la pobreza de los últimos tres gobiernos federales. Concluimos con un apartado de reflexiones finales.

1. ANTECEDENTES: SOBRE EL RAMO PRESUPUESTAL 26

Este es el primer ramo presupuestal específico, en la historia de la administración pública del país, utilizado para concentrar los recursos federales destinados a la atención de regiones o grupos de población definidos como “atrasados”, “subdesarrollados”, “marginados” o “pobres”. Se crea a inicios de los años ochenta, a pesar de que los programas de atención a la pobreza operaron en México desde la década anterior, y es el antecedente directo de lo que posteriormente se denominará como gasto federal para la superación de la pobreza.

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) pone en operación el primer programa para abatir la pobreza en México, se llamó Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider, 1970-1982), y fue financiado con préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco Interamericano de Desarrollo.³

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), las distintas acciones en la materia se concentraron alrededor de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Ésta se da a conocer en enero de 1977, estaría integrada por las entidades

³ Este programa coordinó la asignación de recursos para 200 zonas “atrasadas”, “para proporcionar infraestructura física y económica; promover producción agrícola, pecuaria, minera, pesquera e industrial y, a la vez, servicios de salud y vivienda, sin faltar la asesoría técnica y organizativas” (Julietta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres?*, México, Aguilar, 1995, p. 231).

públicas especializadas en atender los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico.⁴

A pesar del total apoyo otorgado por el presidente, los resultados fueron poco alentadores. Durante 1980 “se revisó en la Presidencia el avance del programa y se supo que en estos primeros tres años no se había hecho nada”,⁵ fue entonces que se creó el Ramo 26, denominado *Promoción Regional*, que siguió el modelo Pider: controlar desde la Presidencia los recursos adicionales al presupuesto normal asignados a cada secretaría, para obligarlas a atender las zonas marginadas.⁶ De esta manera, los recursos presupuestales de la Coplamar se concentraron en el Ramo 26; la coordinación determinaba dónde ejercerlos, para luego entregárselos a las dependencias ejecutoras. Con estos recursos se crean una serie de programas sectoriales que operaron en zonas marginadas.⁷ Tales recursos presupuestales eran intransferibles.

Con la crisis económica de la deuda, a inicios del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), comenzaron los

⁴ Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal FCI, Fondo Candlerillo, Productores Forestales de la Tarahumara, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Compañía Forestal de la Lacandona, y Fideicomiso de Desastres. Secretaría de Programación y Presupuesto, “Los primeros resultados: tres años de avance”, *Antología de la Planeación en México*, México, FCE, 1985, p. 730.

⁵ Julieta Campos, *op. cit.*, p. 188.

⁶ Gabriela Barajas, “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, *Foro Interamericano*, núm. I, Colmex, 2002, p. 78.

⁷ Nos referimos a programas como: Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS-Coplamar); Sistema Conasupo-Coplamar de Abasto en Zonas Marginadas (Conasupo-Coplamar); Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de los Recursos Naturales en Zonas Marginadas (STPS-SHCP-Coplamar); Programas SAHOP-Coplamar para el Mejoramiento de la Casa Rural; Sistema para Casas-Escuela para Niños de Zonas Marginadas (SEP-Coplamar); Agua Potable y Caminos (SAHOP-Coplamar); Programa de Desarrollo Agroindustrial (SARH-Coplamar); y Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas (Gabriela Barajas, *op. cit.*, p. 79).

recortes al gasto social (véase Cuadro 1). Tanto Pider como Coplamar desaparecen. La mayoría de los programas sectoriales se mantienen, operando de manera aislada. Los recursos del Ramo 26, denominado *Desarrollo Regional*, se reducen, pasan de representar 3.8% del gasto programable en 1982 (final del gobierno de López Portillo), a 1.1% en 1988, último año de Miguel de la Madrid.

Durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), con el Ramo 26 se financió el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988-1995). Se le denominó *Solidaridad y Desarrollo Regional* y fue un mecanismo de asignación discrecional de los recursos económicos y materiales para atender demandas sociales específicas. Las decisiones relacionadas con tales recursos se centralizaron fuertemente en la figura presidencial.⁸

Como podemos observar en el Cuadro 1, los recursos del Ramo 26 alcanzaron su mayor nivel, como proporción del gasto programable, en 1982 (4.9%), con el gobierno de López Portillo. Después de ese año, tal nivel nunca sería alcanzado. En las mejores épocas del Pronasol apenas representó 3.6% de dicho gasto. Dado el monto de los recursos presupuestales asignados, sin duda, la centralidad de la lucha contra la pobreza del gobierno salinista fue más discursiva que real.

⁸ El Pronasol fue utilizado para realizar, con la participación directa de los propios beneficiarios, obras de infraestructura básica (pavimentación, agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.), rehabilitación y mantenimiento de planteles educativos, centros de salud comunitarios, hospitales, centros penitenciarios, unidades habitacionales obreras y espacios deportivos. Sirvió también para apoyar pequeños proyectos productivos y proyectos ecológicos, y para asignar apoyos económicos y en especie a grupos de población específicos: niños pobres, campesinos de zonas de temporal, jubilados, periodistas, enfermeras, cafeticultores, mujeres e indígenas, entre otros. Además otorgó apoyos para mejoramiento de vivienda y programas de desarrollo regional, siempre bajo una lógica clientelar (Gabriela Barajas, "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales", *Revista Venezolana de Gerencia*, año 7, núm. 20, 2002, pp. 566-570).

Cuadro 1
Evolución del gasto total del Ramo 26, 1980-1994
(millones de pesos)

Año	A precios corrientes		Porcentajes		Tasa de crecimiento anual real		
	Gasto neto ejercido	Gasto programado ejercido	Ramo 26/ Gasto neto ejercido	Ramo 26/ Gasto programado ejercido	Gasto neto ejercido	Gasto programado ejercido	Ramo 26
1980	1,450.90	1,159.60	3.6	4.5			
1981	2,340.40	1,803.30	3.8	4.9	27	22.4	33.4
1982	4,397.00	2,643.50	1.4	2.3	15.8	-9.6	-58.2
1983	7,462.00	4,246.10	1.1	2	-11.6	-16.3	-27.2
1984	11,710.70	7,141.30	2	3.2	-2.1	4.9	69.9
1985	18,111.80	10,572.60	1.8	3	-2.1	-6.3	-11.7
1986	33,496.00	17,196.80	1.8	3.5	5.7	-7.1	7.8
1987	84,977.10	39,222.70	1.5	3.3	5	-5.6	-12
1988	158,758.70	74,221.80	1.1	2.5	-7.1	-5.9	-29.5
1989	175,275.80	88,273.30	0.7	1.5	-12.7	-6	-43.2
1990	210,837.10	117,122.10	1.3	2.4	-6.1	3.6	67.9
1991	227,732.00	148,879.00	1.9	2.9	-12.4	3.1	25.6
1992	258,832.80	178,266.10	2.3	3.4	-0.7	4.7	21.7
1993	286,285.30	206,987.20	2.6	3.6	1	6	10.9
1994	327,655.00	249,480.50	2.4	3.2	5.7	11.3	-0.2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003: 33).

