

# El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social

*Eduardo Zepeda Miramontes\**

## RESUMEN

El propósito de este trabajo es discutir el papel específico del gasto social durante la estabilización y el ajuste estructural de 1983 a 1992. La primera parte se centra en el periodo comprendido entre 1983 y 1988; se discute el papel del gasto social en los ajustes al gasto programable y se esboza una evaluación de su efecto sobre la disponibilidad de servicios sociales públicos. En la segunda parte se analiza el Programa Nacional de Solidaridad, contrastando los montos asignados al mismo con la magnitud de la pobreza y comparándolos con su distribución geográfica. El artículo concluye con algunas reflexiones orientadas hacia la necesidad de poner en marcha una estrategia integral para la erradicación de la pobreza.

## ABSTRACT

This work discusses the precise role that social expenditures played during economic stabilization and structural reform from 1983 to 1992. The first section, focusing on the period from 1983 to 1988, discusses the role of social expenditures in the adjustments to programmable spending and briefly analyzes the affect on the availability of social services. The second section analyzes the National Solidarity Program, contrasting its level of funding with extant poverty levels, and comparing the distribution of PRONASOL funding with the spatial distribution of poverty. The article concludes with reflections on the need to implement a comprehensive strategy for the eradication of poverty.

\* *Eduardo Zepeda Miramontes*. Director General Académico de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a: Blvd. Abelardo L. Rodríguez núm. 2925, Zona del Río, Tijuana, Baja California, México, Tel.: (661) 3-35-35.

## Introducción

MÉXICO enfrentó la crisis de la deuda de los ochenta con un programa drástico de estabilización complementado posteriormente con un programa de ajuste estructural. El resultado fue la transformación de un déficit difícil de controlar en 1982, en un régimen de finanzas públicas prácticamente en equilibrio durante 1992 y 1993, basado en aumentos de los ingresos públicos y reducciones drásticas del gasto público.<sup>1</sup>

En 1988 y 1989 se dio un enfoque un tanto distinto a los problemas de la estabilización. Al mismo tiempo que se incluyeron elementos heterodoxos en el control de la inflación, se inició una etapa de recuperación del gasto social en lo que se ha dado a conocer como neoliberalismo social. Desde entonces, la política social se ha centrado en el Programa Nacional de Solidaridad, cuyo objetivo central es atender los problemas de pobreza.

Los resultados del esfuerzo de estabilización en lo referente a finanzas públicas e inflación han sido publicitados ampliamente como exitosos.<sup>2</sup> Sin embargo, no deben dejarse de lado las grandes dificultades encontradas para reducir el ritmo inflacionario y la persistencia de condiciones, o al menos percepciones, de vulnerabilidad expresadas, por ejemplo, en tasas de interés reales elevadas. Para algunos analistas, estas dificultades, más que hechos aislados, reflejan la ineficiencia y alto costo de la estabilización.<sup>3</sup>

El ajuste implicó un sacrificio importante en términos de ingresos para la población y en términos de gasto público en materia social, independientemente del juicio sobre la eficiencia de los instrumentos de estabilización. A esto debe añadirse la pérdida de empleos formales, la concentración del ingreso y el aumento de la pobreza. A pesar de las políticas de recuperación del gasto social, instrumentadas desde 1989, el deterioro social ha sido de tal magnitud que la estabilidad macroeconómica se encuentra ahora cuestionada primordialmente por los desequilibrios sociales que se han ido gestando.

## PARTE I

### La política de gasto social de 1983 a 1988

Como parte del proceso de ajuste, el gasto social sufrió fuertes reducciones. Su importancia promedio en el PIB se redujo de un 7.6 por ciento, para los años comprendidos entre 1971 y 1982, a un 6.7 por ciento durante el periodo que abarca 1983 y 1988. En términos de recursos reales asignados al gasto social, también se observó una reducción considerable de manera que, en términos reales, el gasto anual promedio fue un 12 por ciento inferior al promedio de gasto entre 1977 y 1982.<sup>4</sup>

La drástica reducción inicial del gasto social en 1983, y el hecho de que los niveles reales de gasto no se recuperaran sino hasta 1989, indica que una buena

- 1 El déficit económico, que representa la magnitud de los requerimientos financieros del gobierno, se redujo del 16.9 por ciento en 1982 al 1.6 en 1992. Por su parte, el gasto neto público que incluye los gastos regulares del gobierno más los intereses de la deuda, disminuyó de 44 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 1982 a 25 por ciento en 1992. La parte central del ajuste en el gasto tuvo lugar en el gasto programable, que excluye el pago de intereses de la deuda pública, reducido, entre 1983 y 1992, del 27 a 18 por ciento del (PIB).
- 2 Véase Aspe, 1993; Bazdresch y Levy, 1991; Beristan y Trigueros, 1990; Dornbusch, 1988; Gil Díaz, 1984, 1988.
- 3 Véase, para un enfoque crítico, Huerta, 1992; Ibarra, 1989.
- 4 El contraste entre los años de 1983 a 1989 no es tan grande cuando se observa en términos reales, como cuando se analiza a través de su importancia en el PIB. En el primer caso, los recursos reales asignados al gasto social sólo son menores al régimen presidencial inmediatamente anterior. El nivel promedio de gasto real fue en verdad un 60 por ciento superior al erogado en el periodo de 1971 a 1976.

parte del ajuste en las finanzas públicas se realizó a expensas de este tipo de erogaciones. Ahora bien, se ha documentado ampliamente que una buena parte del peso del ajuste recayó sobre los gastos de capital y de inversión más que en los gastos corrientes y, efectivamente, la inversión pública federal representó alrededor del 70 por ciento del ajuste en el gasto programable. A pesar de que los renglones sociales no son preponderantes en la inversión pública, es posible sostener que el gasto social contribuyó con una parte más que proporcional a su importancia relativa en las reducciones del gasto programable total. Esto lo muestra la variación de la importancia relativa del gasto social en el gasto programable y el análisis de su contribución al ajuste fiscal.

Efectivamente, la importancia del gasto social en el programable se redujo de un promedio de 31.9 por ciento entre 1971 y 1982, a un promedio de 28.6 por ciento para los años que van de 1983 a 1988. Alternativamente, la contribución del gasto social al ajuste total, analizada a través de las variaciones en la importancia de los distintos rubros presupuestales como porcentajes del PIB, revela un sesgo claro de la estabilización en contra del gasto social. Si la importancia del gasto social era de alrededor de un 30 por ciento, debería esperarse una contribución proporcional. Lejos de ello, poco más de un 40 por ciento del ajuste global en el gasto programable se efectuó a partir de reducciones en el gasto de desarrollo social.<sup>5</sup>

Como ya se señaló, es posible distinguir dos subperiodos de ajuste para efectos de análisis del gasto social. En el primero, de 1983 a 1985, las reducciones en el gasto social jugaron un papel importante en el ajuste presupuestal. Durante el segundo, de 1986 a 1988, las reducciones en las erogaciones sociales perdieron importancia en la explicación del ajuste en las finanzas públicas.

Además, en el primer subperiodo se registra una fuerte reducción del orden de 2.2 puntos porcentuales del PIB (véase Cuadro I). La secuencia de esta reducción se inicia con la administración de De la Madrid en 1983, la cual efectúa un recorte brusco en el gasto social como parte de un programa estabilizador de choque. Una vez reducido este gasto, durante 1984 se mantiene tanto su nivel real como su porcentaje respecto del PIB. En el año de 1985, conforme la economía empezaba a recuperarse, el gasto social inicia una breve recuperación, que fue cortada de tajo por la inestabilidad macroeconómica surgida a mediados del mismo año (véase Cuadro II).

Por otra parte, en el segundo subperiodo las reducciones del gasto social, vistas como porcentaje del PIB, son de menor magnitud y ocurren de manera gradual. Durante este subperiodo, el gasto social juega un papel de menor importancia en la explicación de la reducción en el gasto programable; sólo explica un 26 por ciento de su caída respecto al PIB.

Debe notarse que en estos años, a diferencia del primer subperiodo, el gasto social se reduce paulatinamente, lo que es compatible con el paso de un tratamiento de choque a un enfoque gradual. Aunque el ritmo y la magnitud de la reducción del gasto es menor que en el subperiodo anterior, no fue impedimento para que se realizara alrededor de una tercera parte del ajuste total en los renglones sociales entre 1986 y 1988.

### **Episodios de estabilización 1970-1989**

Ya que la década de los ochenta se caracterizó por ser una época de gran turbulencia, resulta importante preguntarse por el comportamiento del gasto social como parte de la reacción o ajuste presupuestal ante alteraciones súbitas en el entorno económico. Para este efecto se analiza en

5 Si la estimación se realiza utilizando el monto real de las erogaciones, la contribución de la contracción de los renglones sociales en el gasto programable es un poco menor al 40 por ciento.

**CUADRO I**

GASTO PÚBLICO Y GASTO SOCIAL 1970-1994 (PORCENTAJES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO)

<i>Año</i>	<i>Déficit econó- mico</i>	<i>Gasto neto total</i>	<i>Gasto programable</i>	<i>Gasto no programable</i>	<i>Gasto en desarrollo social</i>	<i>Resto del gasto programable</i>
1970	3.4	19.3	16.3	3.0	4.8	11.5
1971	2.3	19.6	16.8	2.8	5.3	11.5
1972	4.5	1.6	18.7	2.9	6.3	12.4
1973	6.3	24.4	21.0	3.4	6.3	14.7
1974	6.7	25.7	21.7	4.0	6.7	15.1
1975	9.3	30.6	26.4	4.2	7.3	19.0
1976	9.1	29.0	24.5	4.5	8.1	16.4
1977	6.3	27.6	23.3	4.3	7.8	15.4
1978	6.2	28.6	24.2	4.5	7.9	16.3
1979	7.1	30.1	25.0	5.1	8.3	16.7
1980	7.5	31.6	25.9	5.7	8.1	17.9
1981	14.1	37.1	29.4	7.7	9.2	20.2
1982	16.9	43.6	27.0	16.6	9.1	17.9
1983	8.6	40.6	23.7	16.8	6.7	17.1
1984	8.5	39.0	24.2	14.8	6.7	17.5
1985	9.6	37.4	22.3	15.1	6.9	15.4
1986	15.9	41.5	21.6	19.9	6.6	15.0
1987	16.0	43.6	20.2	23.4	6.2	14.1
1988	12.4	40.2	18.9	21.3	6.0	12.9
1989	5.5	33.8	17.3	16.6	6.1	11.1
1990	4.0	30.2	17.1	13.2	6.5	10.6
1991	1.5	25.9	17.2	8.7	7.7	9.5
1992	1.6	25.0	17.5	7.5	8.6	8.9
1993	2.9	7.3	5.4	8.9	2.7	2.6
1994	0.0	21.7	1.7	5.1	0.9	0.8

Fuente: Cálculos propios con base en el Quinto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1993, Poder Legislativo. Datos de 1993 y 1994 con base en criterios generales de política económica en Mercado de Valores, NAFINSA, enero 1994, año LIV.

esta sección el papel del gasto social en el ajuste presupuestal durante los años setenta y ochenta. Se pueden identificar seis años con otros tantos programas de estabilización. Cuatro de ellos (1976, 1977, 1982 y 1983) se ubican dentro del enfoque general de estabilización aunque con diferencias importantes entre sí. Los programas de estabilización de 1986 y 1988 se pueden distinguir porque se ubican dentro de los programas de estabilización y ajuste estructural y la visión del ajuste con Cara Humana.

Para referirnos a los primeros cuatro programas, el ajuste en estos episodios se llevó a cabo mediante reducciones significativas en el gasto programable, medidas tanto en términos reales como en términos de su importancia respecto al PIB. En 1976 y 1977, el gasto programable se redujo en 1.9 y en 1.2 por ciento del PIB, mientras que en 1982 y 1983 sucedió en un 1.6 y 3.3 por ciento. La diferencia que interesa remarcar entre estos programas consiste en el papel diferente que jugó el gasto social en ellos. Efectivamente, en los años de 1976 y 1982, el gasto social tuvo cuando mucho una aportación marginal al esfuerzo total de ajuste en el gasto, mientras que en los años de 1977 y 1983 el gasto social es un factor que contribuye sustancialmente a la reducción total del gasto programable. En 1976 el gasto social aumentó, mientras que en 1982 su contribución al ajuste fue de aproximadamente 2 por ciento. En contraposición con lo anterior, el gasto social participa de un 17 por ciento del ajuste presupuestal en 1977 y un 77 por ciento en 1983.

Se pueden citar algunas diferencias que explican estas regularidades. Tanto 1976 como 1982 fueron respectivamente los últimos años del régimen de Echeverría

y el de López Portillo, respectivamente; 1977 y 1983 fueron el primer año del régimen de López Portillo y el de De la Madrid. Más importante que lo anterior resulta que, tanto en 1976 como en 1982, a diferencia de 1977 y 1983, el diseño del programa presupuestal no fue acompañado por un acuerdo con el FMI. Ahora bien, puede considerarse que tanto 1976 como 1978 constituyen ejemplos de "populismo macroeconómico", en el sentido de la falta de relación del ajuste requerido en las finanzas públicas por consideraciones ideológicas "populistas". Ciertamente, esta visión ha sido apoyada por la coincidencia entre la falla para mejorar el déficit total en estos años y el hecho de que el gasto social no se ajustara significativamente.<sup>6</sup>

Sin embargo, difícilmente pueden atribuirse las dificultades macroeconómicas de estos años a un "populismo" expresado en un gasto social fuera de control. Primero: el déficit total no pudo ser controlado en ambos casos a pesar de que, como ya se señaló, el gasto programable total se contrajo debido al disparo del gasto no programable. Segundo: el aumento del gasto social, absoluto en un caso y relativo en otro, en realidad constituyó un reajuste que corregía aumentos excesivos en otros renglones del gasto en años precedentes.

El año de 1986 representa un caso especial de estabilización y ajuste por las particulares dificultades externas que se enfrentaron durante la mayor parte del año.<sup>7</sup> Aunque parte del ajuste presupuestal se inició desde 1985, el gasto programable se contrajo en 0.7 por ciento del PIB, del cual un 46 por ciento correspondió a reducciones en el gasto social. Si se recuerda que el gasto social representaba alrededor del 30 por ciento del gasto programable,

6 En 1976, el déficit total sólo mejoró en 0.2 por ciento del PIB; en 1982, el déficit en realidad aumentó en 2.8 por ciento del PIB.

7 En medio de las prolongadas negociaciones para implementar el Plan Baker, las finanzas públicas tuvieron que ser ajustadas ante una gran reducción en los ingresos petroleros y la ausencia de financiamiento externo. Así, el déficit público y el déficit operacional aumentaron ante la disminución de los ingresos y la necesidad de recurrir al financiamiento inflacionario. Véase SHCP, 1988, para una descripción detallada de este periodo.

**CUADRO II**

GASTO PÚBLICO Y GASTO SOCIAL 1970-1994 (A PRECIOS CONSTANTES DE 1980)

<i>Año</i>	<i>Déficit económico</i>	<i>Gasto neto total</i>	<i>Gasto programable</i>	<i>Gasto no programable</i>	<i>Gasto en desarrollo social</i>	<i>Resto del gasto programable</i>
1970	3.4	456	385	71	114	271
1971	2.3	480	412	68	131	282
1972	4.5	574	496	77	167	329
1973	6.3	699	602	98	181	420
1974	6.7	777	656	121	201	455
1975	9.3	972	838	133	233	605
1976	9.1	957	809	148	266	543
1977	6.3	936	789	147	266	523
1978	6.2	1 048	885	163	289	595
1979	7.1	1 196	994	202	329	666
1980	7.5	1 413	1 160	253	360	800
1981	14.1	1 805	1 431	374	447	985
1982	16.9	2 106	1 304	803	441	862
1983	8.6	1 879	1 100	779	308	792
1984	8.5	1 872	1 162	710	321	841
1985	9.6	1 840	1 098	742	342	756
1986	15.9	1 967	1 025	943	314	711
1987	16.0	2 102	976	1 126	298	678
1988	12.4	1 977	930	1 048	297	633
1989	5.5	1 730	882	848	313	569
1990	4.0	1 606	907	700	344	563
1991	1.5	1 713	1 138	575	510	628
1992	1.6	1 613	1 130	483	558	572
1993	1.0	604	423	181	0	0

Fuente: Con base en el Quinto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1993, Poder Legislativo, p. 278.

se tiene, entonces, que en 1986 el gasto social sobrelleva una parte más que proporcional del esfuerzo de ajuste.

En 1988 comienza a perfilarse una política más favorable hacia el gasto social en conformidad con la creciente preocupación del Banco Mundial respecto a problemas de pobreza y equidad. Aunque el gasto social fue ajustado nuevamente, éste contribuyó solamente con el 11 por ciento de la reducción total.

La revisión realizada del papel del gasto social en el proceso de ajuste sugiere que la reordenación de las finanzas públicas no requiere necesariamente de la reducción del gasto social. La variedad de enfoques experimentados sugiere la existencia de diversos mecanismos de ajuste igualmente viables desde el punto de vista de la macroeconomía de las finanzas públicas. La elección sobre el aumento o disminución del gasto social obedece más bien a decisiones cuyo fundamento se ubica en ámbitos diferentes de la estabilidad macroeconómica. En el mismo sentido, tampoco se percibe ningún patrón de regularidad entre la magnitud del ajuste presupuestal y la importancia de la contribución del gasto social.

### **El gasto social a partir de 1989**

El año de 1989 marca un viraje en el comportamiento del gasto social. Entre 1989 y 1992, éste aumenta su importancia en el PIB en 2.6 puntos porcentuales. Más aún, si se toma como referencia el periodo de 1989 a 1994, incluyendo el gasto social presupuestado y las cifras esperadas para 1993, el aumento sería del orden de 4.3 puntos porcentuales del PIB. Teniendo en cuenta los aumentos de 1993 y el gasto presupuestado para 1994, el gasto social promedio como porcentaje del PIB rebasa el nivel de gasto desde, por lo menos,

1970. Medido en términos reales, a partir de 1991, los niveles de gasto son superiores respecto del gasto social promedio de los periodos 1971-1976 y 1977-1982.

Lo anterior no significa que el gasto social se ha recuperado totalmente. Primero: el gasto social per cápita aún no alcanza los niveles de gasto de 1980 y 1981. Segundo: el gasto social acumulado resulta escaso respecto al rezago acumulado por el gasto social.<sup>8</sup> Sin embargo, hay indicios de que se está gestando una nueva estrategia de gasto social.

La importancia creciente del gasto social, que inició en 1989, se ubica dentro de una estrategia de restructuración drástica del gasto público, identificada como el neoliberalismo social. Ésta consiste en aumentos del gasto social acompañados de reducciones en los rubros restantes del gasto programable. Este esquema ocurre en cinco de los seis años comprendidos en dicho periodo.<sup>9</sup> De esta forma, el impacto de los aumentos en el gasto social se resiente en la contracción de otros renglones del gasto más que en el gasto programable. En los primeros dos años de este periodo, el gasto programable se reduce, como mecanismo para afianzar las expectativas, volviéndose a reducir en 1993, pero ahora como medida encuadrada en la estabilización macroeconómica de ese año.<sup>10</sup> Por otra parte, el gasto programable aumenta en 1991 y 1992 en correspondencia con la recuperación de la economía y se presupuesta un aumento para 1994 que no es ajeno a la coyuntura electoral.

Debe recalarse que en todos estos años el gasto social aumenta sin guardar una relación estrecha con la postura macroeconómica general. Así, este comportamiento confirma la observación hecha en la sección anterior sobre los distintos periodos de estabilización, permitiendo afir-

8 Véase Laurell, 1993, para una estimación del rezago en el gasto social.

9 Dentro de este periodo se destaca, por la magnitud de la restructuración efectuada, el año de 1991: el gasto social aumenta en 1.2 del PIB y el resto del gasto programable se reduce en 1.1 por ciento del PIB.

10 Véase Aspe, 1993.

mar que el aumento o disminución del gasto social no se encuentra ligado estrechamente con la conducción macroeconómica, sino que obedece más a decisiones de otro tipo.<sup>11</sup>

### **El ajuste y los distintos componentes del gasto social**

Aunque en el gasto promedio de los distintos rubros que integran el gasto social se observó una reducción en su participación en el PIB, no todos los rubros se redujeron en la misma proporción. Nuevamente, el inicio del régimen de Salinas de Gortari marca la recuperación del gasto social en sus distintos renglones, aunque con ritmos diferentes entre ellos. En términos agregados, el gasto promedio de estos años como porcentaje del PIB es todavía menor al registrado entre 1977 y 1982. La comparación del gasto promedio por rubro en pesos de 1980 revela, no obstante, que en algunos casos el gasto real de 1989 a 1992 es mayor, mientras que en otros es menor al de 1977-1982. Entonces, tanto el periodo de contracción del gasto social como el de su expansión a partir de 1989 se caracterizan por una reestructuración de la importancia relativa de los rubros que lo integran.

En los Cuadros III y IV se presenta el gasto (como porcentaje del PIB y en pesos de 1980) en desarrollo social desglosado en educación, salud y desarrollo laboral; desarrollo regional y solidaridad; desarrollo urbano, agua y ecología, y programa social de abasto. El proceso de ajuste de 1983 a 1988 afectó relativamente menos los renglones del gasto en educación y, particularmente, el de la salud. La reducción del gasto social puede ser atribuida en un 29 por ciento a las reducciones del gasto en salud comparado con una importancia relativa de 43 por ciento en el gasto social entre 1977 y 1982. Por otra parte, la

reducción del gasto en educación contribuyó con un 37 por ciento del ajuste comparado con una importancia promedio de 41 por ciento entre 1977 y 1982. Finalmente, el rubro que sufrió los mayores recortes fue el de desarrollo regional, ya que contribuyó con el 26 por ciento de las reducciones totales del gasto social, cuando su importancia relativa se reducía a un promedio de 8 por ciento entre 1977 y 1982.

Por otra parte, la recuperación del gasto social desde 1989 también implica una reestructuración del gasto. El énfasis de su recuperación se encuentra en el rubro de Desarrollo Regional y Solidaridad, el cual representa el 14 por ciento del aumento en el gasto social, muy por encima de su importancia relativa de 6.8 por ciento entre 1983 y 1988. Sin embargo, dado que los montos erogados son comparativamente reducidos, la importancia del gasto en desarrollo regional y solidaridad se compara desfavorablemente con el promedio registrado en los periodos 1977-1982 y 1983-1988, para no hablar del periodo 1971-1976. Así, la tendencia ascendente de este gasto apenas puede percibirse cuando se observa la importancia de este gasto respecto del PIB.

El deterioro de las condiciones de bienestar de la población durante el periodo de estabilización y ajuste estructural explica, en parte, la creciente importancia relativa del gasto en salud. Finalmente, el gasto en desarrollo urbano es el rubro que pierde importancia relativa en este periodo. Muy probablemente las reformas financieras en el D.F. contribuyeron a esa tendencia.

### **El ajuste y la disponibilidad de servicios**

La revisión del comportamiento del gasto social conduce a concluir que seguramente la disponibilidad de servicios sociales se

11 Evidentemente, existen límites en las posibilidades de aumento del gasto social. Lo que se quiere enfatizar es que existe un buen margen de flexibilidad.



**CUADRO III**

EL GASTO SOCIAL Y SUS COMPONENTES (COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO)

<i>Año</i>	<i>Gasto en desarrollo social</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud y desarrollo laboral</i>	<i>Solidaridad y desarrollo regional</i>	<i>Desarrollo urbano, agua potable y ecología</i>	<i>Programa social de abasto</i>
1970	4.8	1.8	2.5	0.1	0.5	-
1971	5.3	1.9	2.9	0.1	0.4	-
1972	6.3	2.1	3.2	0.4	0.7	-
1973	6.3	2.2	3.2	0.1	0.8	-
1974	6.7	2.3	3.6	0.1	0.7	-
1975	7.3	2.8	3.7	0.2	0.6	-
1976	8.1	3.1	4.1	0.3	0.6	-
1977	7.8	3.3	3.6	0.4	0.5	-
1978	7.9	3.3	3.6	0.4	0.5	-
1979	8.3	3.4	3.6	0.8	0.6	-
1980	8.1	3.1	3.5	0.6	0.8	-
1981	9.2	3.6	3.7	0.9	1.0	-
1982	9.1	3.8	3.7	1.0	0.6	-
1983	6.7	2.8	3.0	0.5	0.4	-
1984	6.7	2.9	2.8	0.6	0.4	-
1985	6.9	2.9	2.8	0.5	0.8	-
1986	6.6	2.6	3.0	0.6	0.4	-
1987	6.2	2.6	2.7	0.3	0.5	-
1988	6.0	2.6	2.8	0.2	0.4	-
1989	6.1	2.6	3.0	0.3	0.3	-
1990	6.5	2.7	3.2	0.4	0.2	-
1991	7.7	3.1	3.6	0.5	0.3	0.2
1992	8.6	3.6	3.8	0.6	0.5	0.3

Fuente: Cálculos propios con base en el Quinto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1993, Poder Legislativo, p. 278

contrajo proporcionalmente a la magnitud del ajuste. Sin embargo, se ha argumentado que la disponibilidad de servicios no fue afectada seriamente durante el periodo de la estabilización. La tesis de que la contracción del gasto social se realizó sin afectar la oferta de servicios se basa principalmente en el argumento de que la mayor parte de la reducción del gasto afectó el pago de salarios, de tal forma que la capacidad para prestar el servicio no se redujo realmente. Lustig (1992) apoya este razonamiento en lo referente a educación y salud, después de encontrar una mejoría en la razón alumno/maestro y alumno/escuela, en el caso de la educación, y por otro lado, al inferir que la disponibilidad de recursos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) debió haber aumentado como contraparte de la reducción en el Seguro Social (IMSS).<sup>12</sup> Este resultado es un tanto contraintuitivo.<sup>13</sup> Por su parte, González y Alba (1992) afirman que a pesar de la caída en el gasto social, en algunos casos se logró aumentar la cobertura de servicios sociales.<sup>14</sup> Este punto se enfatiza al dividir el gasto social total entre gasto en servicios personales —sueldos y salarios— y el *resto* del gasto.

Al agregar los gastos mencionados se puede observar que entre 1983 y 1987 los gastos en servicios personales representaron, ciertamente, la mayor parte de la reducción en el gasto total.<sup>15</sup> Sin embargo, el resto de los gastos también sufrió reducciones del orden de 18 por ciento en términos reales entre 1982 y 1987 y su importancia promedio con respecto al PIB se redujo de

4.7 a 4.2 por ciento en el mismo periodo. Por lo tanto, en forma agregada no se puede suponer el aumento en la cobertura de servicios sociales durante los años de la estabilización y ajuste estructural. En estas condiciones, sostener que la oferta de servicios aumentó, implicaría, o bien el suponer un aumento rápido de la productividad de dichos servicios, lo cual se antoja difícil, o bien suponer que la calidad de los servicios ofrecidos se deterioró, lo cual parece ser bastante plausible e implica, de alguna manera, una reducción de los servicios.

La agregación del gasto de educación y salud oculta diferencias importantes. Así, observando el comportamiento del *resto* del gasto de la SEP —es decir, del gasto en rubros distintos a sueldos y salarios—, se confirma la reducción observada en las cifras agregadas. Para el caso de servicios de salud, sin embargo, no se puede observar una clara tendencia a la reducción de los gastos no salariales. Los gastos reales no salariales de la SSA y el IMSS aumentaron ligeramente, mientras que los del ISSSTE se redujeron marginalmente.<sup>16</sup> Por lo tanto, en sentido absoluto, no se puede inferir un retroceso en la disponibilidad de servicios, aunque en relación con la dinámica de la población total y, en particular, de la población que más necesita estos servicios, ciertamente puede pensarse que la oferta de servicios se rezagó.

Finalmente, los gastos no salariales de CONASUPO observan la reducción más severa de los organismos aquí considerados, lo cual es consistente con el muy visible

12 Lustig argumenta que la reducción presupuestal del COPLAMAR seguramente afectó a la población más pobre. Véase Lustig pp. 83-86.

13 Véase Madison 1992 p. 98.

14 A la reducción de los salarios como factor para facilitar el aumento en la cobertura de servicios, González y Alba añaden la participación comunitaria y la utilización de pasantes de servicio social (p. 173).

15 Los gastos que se incluyen son los de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), y las paraestatales Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto para la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y la Compañía Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO). Los gastos totales de estas instituciones se redujeron entre 1982 y 1987 en 0.37 puntos porcentuales del PIB; de los cuales los gastos en servicios personales representaron 0.34 puntos y el resto representó 0.03 puntos porcentuales del PIB. (No se dispuso de información para los años de 1988 y 1989).

16 Nótese que estos datos confirman lo señalado por Lustig a este respecto.

**CUADRO IV**

EL GASTO SOCIAL Y SUS COMPONENTES (A PRECIOS CONSTANTES DE 1980)

<i>Año</i>	<i>Gasto en desarrollo social</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud y desarrollo laboral</i>	<i>Solidaridad y desarrollo regional</i>	<i>Desarrollo urbano, agua potable y ecología</i>	<i>Programa social de abasto</i>
1970	114	41	60	2	11	-
1971	131	47	71	2	11	-
1972	167	55	84	9	18	-
1973	181	63	92	3	24	-
1974	201	70	109	2	20	-
1975	233	90	119	5	19	-
1976	266	102	134	9	20	-
1977	266	113	123	13	16	-
1978	289	121	133	15	20	-
1979	329	133	143	30	26	-
1980	360	140	157	27	36	-
1981	447	175	179	44	49	-
1982	441	182	178	50	31	-
1983	308	127	140	22	19	-
1984	321	137	134	30	20	-
1985	342	141	138	24	38	-
1986	314	125	142	28	19	-
1987	298	127	131	14	26	-
1988	297	129	137	12	19	-
1989	313	134	153	13	14	-
1990	344	142	168	22	12	-
1991	510	207	239	32	21	10
1992	558	229	245	38	29	16

Fuente: Con base en el Quinto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1993, Poder Legislativo.

proceso de "adelgazamiento" de dicho organismo. En resumen, los datos aquí revisados no son congruentes con la idea de que durante el periodo de 1983-1987 se mantuvo el nivel de oferta de servicios sociales.

Un recuento rápido de la disponibilidad de servicios en algunas áreas nos ofrece un panorama de diversidad que, a mi juicio, se inclina hacia la reducción en la disponibilidad de servicios. Revisando el inventario de servicios sociales proporcionado por González y Alba, se puede constatar que algunos servicios sociales aumentaron su cobertura. Éstos se refieren a las áreas como salud en general —total de unidades médicas y personal médico—, los cuales no necesariamente tienen una incidencia amplia en la población más pobre; pero también se refieren a programas importantes como el abasto de leche subsidiada, abasto rural de artículos de consumo básico y programas nutricionales del DIF.

Sin embargo, el caso de servicios sociales para los cuales su oferta se estancó o redujo reviste mayor trascendencia, dado su efecto sobre las condiciones de vida de la población más pobre.<sup>17</sup> Por ejemplo, la matrícula del nivel primaria se encuentra estancada y el número de escuelas fluctúa sin llegar a definir una tendencia ascendente clara. En el área de salud, el programa IMSS-COPLAMAR vio reducirse, o en su caso, estancar su alcance; el número de comités de salud sólo aumentó en 13 por ciento entre 1984 y 1988; las unidades médicas se redujeron de 3 085 en 1982 a 2 374 en 1988; las unidades médicas rurales disminuyeron de 3 025 en 1982 a 2 323 en 1988; el número de hospitales rurales —nivel 2— se redujo de 60 en 1982 a 51 en 1988. Otro ejemplo de reducción y estancamiento de la cobertura se encuentra en algunos programas de atención a la población

indígena. El número de escuelas albergue observó un aumento muy reducido y el número de centros de integración se estancó virtualmente; sólo en el caso de centros de castellanización hubo un crecimiento significativo.

El balance de la cobertura de servicios sociales es en realidad incierto. Sin embargo, puede afirmarse con cierta seguridad que su cobertura no se ubicó en un contexto de crecimiento. En particular destaca el retroceso o estancamiento de la infraestructura física necesaria para proporcionar algunos servicios sociales, la cual se encuentra ligada a la contracción, ya documentada, de la inversión pública federal, particularmente a la realizada bajo los programas de desarrollo regional. Difícilmente se puede sostener, pues, que el ajuste estructural y la estabilización se realizaron al tiempo que se aumentaba la cobertura de servicios, y menos si se toma en cuenta que la demanda era probablemente mayor, como resultado del crecimiento poblacional y el efecto mismo de los ajustes macroeconómicos realizados.

## PARTE II

Solidaridad es un programa controvertido. Sus promotores lo consideran el eje de la política social, germen de una nueva relación Estado-Sociedad, ejemplo internacional de programas para el alivio de la pobreza. Por otro lado, sus críticos consideran que los fondos manejados no son suficientes (Laurel, 1994), que Solidaridad representa sólo la posibilidad de una nueva relación Estado-Sociedad, ya que en lo inmediato se limita a la desconcentración, quedando lejos de la descentralización (Bailey, 1994); que aún cuando es un programa determinado por la demanda,<sup>18</sup> se han presentado eventos importantes de

17 El resto de esta sección utiliza ampliamente los datos compilados en la segunda parte de González y Alba, 1992.

18 Solidaridad es un programa determinado por la demanda en tanto que la aplicación de sus fondos requiere de la organización de comités que los soliciten.

autoritarismo (Dresser, 1991); que uno de sus objetivos centrales es la reconstitución electoral del partido-gobierno PRI (Molinar y Weldon, 1994). En el resto de este trabajo se presentan datos básicos del programa Solidaridad y se busca aportar elementos para abordar dos cuestiones básicas en la evaluación de Solidaridad como programa de alivio a la pobreza. En primer lugar se aborda la cuestión de la adecuación de los fondos asignados a Solidaridad; en segundo, la cuestión de su distribución geográfica.

### **El Programa Nacional de Solidaridad**

El centro de las iniciativas de política social a partir de 1989 se encuentra en el Programa Nacional de Solidaridad. Así, la tasa de crecimiento de sus recursos se encuentra muy por encima de otros renglones del gasto social. Los recursos federales de Solidaridad crecieron a una tasa promedio de 36 por ciento entre 1989 y 1992, mientras que otros renglones del gasto social no rebasaron una tasa promedio de 18 por ciento. La comparación de las tasas de crecimiento tiende, sin embargo, a sobrestimar la importancia cuantitativa de Solidaridad debido a que en este caso se parte de una base relativamente reducida.

Para ubicar a Solidaridad en perspectiva, es conveniente tener en cuenta, además, que su importancia en el gasto social aumentó de 4 por ciento en 1988 a 7 por ciento en 1992, pero que su importancia como porcentaje del PIB apenas aumentó de un 0.2 por ciento en 1988 a un 0.6 por ciento en 1992. Finalmente, considerando el aumento del gasto social desde 1989, la participación de Solidaridad se encuentra generalmente debajo del 10 por ciento del aumento total en el gasto social.

La magnitud cuantitativa de Solidaridad integra recursos más allá de los consignados como inversión federal. Por una parte, se deben considerar los costos administrativos que son cargados a los presupuestos de diversas secretarías, según sea el caso. Por otra, deben ser consideradas las aportaciones de los gobiernos de los estados que añaden un 50 por ciento a los recursos federales acumulados entre 1989 y 1991, y las aportaciones de beneficiarios y créditos que añaden un 12 por ciento.<sup>19</sup> La incorporación de aportaciones de los beneficiarios es un mecanismo claro e importante para potenciar las acciones de alivio a la pobreza, sin embargo, no se puede decir lo mismo respecto de los recursos estatales y administrativos. Estos recursos muy probablemente son incorporados a Solidaridad sin modificaciones sustanciales con respecto a la forma en que tradicionalmente han sido ejercidos y distribuidos. No obstante, considerando los recursos por aportaciones de beneficiarios y créditos, así como los fondos estatales, la inversión integral de Solidaridad representaba el 0.42 por ciento del PIB en 1989 y alcanza el 0.96 por ciento en 1992. A partir de aquí, las cifras de Solidaridad que se utilizarán corresponden a la inversión integral que incluye fondos federales, estatales y otros.

Aunque el discurso oficial de Solidaridad se describe como una estrategia para combatir la pobreza, en realidad se trata de un programa para el alivio inmediato de la pobreza, combinado con inversión en desarrollo regional. Resulta difícil conocer presupuestalmente qué tan importantes son estos dos objetivos en el diseño integral del programa. Su presupuesto se compone de diferentes programas agrupados bajo Bienestar Social; Solidaridad para la Producción, e Infraestructura Básica.<sup>20</sup> Más de la mitad de los recursos

19 Para 1989-1991, el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad (CETPNS) reporta una inversión total acumulada de 14 282 387 millones de pesos, integrada por 8 778 934 millones de la federación, 4 444 353 millones de los estados y 1 059 100 de otros. Véase CETPNS, 1992, p. 67.

20 A este último programa se le denomina también, indistintamente, Desarrollo Regional e Infraestructura Social. Los distintos programas de Solidaridad han sido explicados ya en varios trabajos. Para una descripción

federales de Solidaridad se encuentran agrupados en Bienestar Social, cuyo objetivo declarado es la atención inmediata a problemas de pobreza. Sin embargo, no todos los programas incluidos en Bienestar Social pueden ser considerados como de impacto inmediato en las condiciones de pobreza. Por otra parte, tanto en Desarrollo Regional como en Solidaridad para la Producción se pueden encontrar programas con impacto inmediato en la pobreza. Al reclasificar los programas de acuerdo con la rapidez y el tipo de impacto sobre los ingresos de la población pobre, se puede mostrar que los fondos de Solidaridad que se dedican al alivio inmediato de la pobreza representan no más de una tercera parte.

Para este efecto y de una forma aproximada, los distintos programas de Solidaridad pueden clasificarse en cinco grupos, de los cuales sólo los dos primeros pueden ser considerados como de efecto inmediato sobre la pobreza.<sup>21</sup> El primer grupo estaría constituido por programas que implican transferencias de ingresos corrientes a la población pobre y que representan en conjunto alrededor de un 10 por ciento de la inversión total de Solidaridad de 1989 a 1992. Aquí se incluye Niños en Solidaridad, Mujeres en Solidaridad, Abasto y Comercialización y Solidaridad para la Producción. En segundo lugar, se encuentran programas que favorecen la acumu-

lación *inmediata* de activos y que representan alrededor de 19 por ciento de la inversión en el mismo periodo. Se abarca salud, agua potable y vivienda. Estos dos grupos de programas representan un 29 por ciento de la inversión total de Solidaridad, entre 1989 y 1992. El resto de los programas pueden ser clasificados dentro de una política de desarrollo regional.<sup>22</sup>

### Solidaridad y la brecha de pobreza

La primera interrogante consiste en saber si los fondos con que cuenta Solidaridad son suficientes como programa contra la pobreza. La información del Cuadro VI indica que los fondos de Solidaridad podrían ser suficientes para aliviar la pobreza extrema, siempre y cuando éstos se transfirieran con acierto perfecto hacia la población en extrema pobreza. En las primeras tres columnas del Cuadro VI se incluye la inversión total en Solidaridad, la inversión en Solidaridad de fuentes federales exclusivamente y la inversión de algunos programas seleccionados.

En las columnas 3 y 4 se presentan dos aproximaciones de la brecha de pobreza extrema para los años de 1989 a 1992, así como la inversión total y federal de Solidaridad. El primer cálculo de mayor valor de la brecha se basó en la

oficial véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (CCPNS) 1994.

- 21 Esta clasificación se basa, con modificaciones, en el Consejo Consultivo de Solidaridad (1993). Las modificaciones consisten en dividir el grupo de programas que permiten la acumulación de activos en dos, en función de la velocidad del impacto: inmediata o mediata. Otra modificación importante consiste en considerar a Solidaridad para la producción como un programa de transferencia. La razón es que los préstamos otorgados son muy reducidos para ser considerados como catalizadores de la actividad productiva, además de que su pago no es estrictamente requerido.
- 22 Dentro del resto se encuentran otros programas que representan el 5 por ciento de la inversión. La descripción de los grupos restantes es como a continuación se detalla. En el tercer subgrupo, que favorece la acumulación *mediata* de activos, se pueden incluir Hospital Digno, Escuela Digna e Infraestructura Educativa; representando el 9 por ciento de la inversión total. El cuarto grupo de programas incluye acciones que permiten aumentar la productividad de los activos de la población pobre. Este grupo representa en su conjunto el 32 por ciento de la inversión e incluye Electrificación, Caminos Rurales y Carreteras, Solidaridad con Colonias Populares y Comunidades, Instalaciones Deportivas. El quinto grupo busca incidir en la generación de proyectos productivos; éste representa el 25 por ciento de la inversión e incluye los programas de Empresas en Solidaridad, Fondos Municipales, Servicio Social y Desarrollo Regional.

## CUADRO V

LA INVERSIÓN DE SOLIDARIDAD Y LA BRECHA DE EXTREMA POBREZA MILES DE MILLONES DE PESOS

Año	Inversión total (1)	Inversión federal (2)	Programas selectos (3)	Extrema pobreza		Pobreza moderada
				Brecha 1 0.3 (4)	Brecha 2 0.2 (5)	Brecha (6) 0.17
1989	2 130 980	1 640 041	469.2	2 624 676	1 183 255	92 538 487
1990	4 836 388	3 277 408	1 412.3	3 324 207	1 498 617	117 201 897
1991	7 315 021	5 185 22	2 029.4	4 077 545	1 838 236	143 762412
1992	9 869 926	6 992 099	2 978.6	4 709 886	2 123 308	166 056 917

NOTAS: tomado de

1) Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad (CTEPNS), 1992, 1993.

2) Quinto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1993.

3) Incluye los programas de Salud, Agua Potable, Niños en Solidaridad, Mujeres en Solidaridad, Abasto, Fondo para la Producción. Datos tomados de CCPNS, 1994.

4) Estimaciones basadas en información del XI Censo de Población y Vivienda INEGI. Tomando un salario mínimo por familia de 1989 como línea de pobreza. Las cifras de 1990, 1991, 1992 corresponden a la brecha de 1989 expresada en precios del año correspondiente.

5) Estimaciones basadas en una línea de pobreza calculada por Alarcón (1993) de 8 725 pesos anuales por persona a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto 1989. Las cifras de 1990, 1991, 1992 corresponden a la brecha de 1989 expresada en precios del año correspondiente.

6) Estimaciones basadas en una línea de pobreza calculada por Alarcón (1993) de 3 159 160 pesos anuales por persona a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto, 1989. Las cifras de 1990, 1991, 1992 corresponden a la brecha de 1989 expresada en precios del año correspondiente.

información censal que consideró como pobres a todos aquellos que ganan menos de un salario mínimo.<sup>23</sup> El segundo y tercer cálculo tienen una base más sólida ya que retoman, respectivamente, las estimaciones de la brecha de pobreza extrema y moderada de Alarcón (1993), basadas en la Encuesta de Ingreso-Gasto, 1989.<sup>24</sup>

Comparando las diversas estimaciones de la brecha de pobreza con la columna en que se asienta la inversión total, se observa que en todos los años los fondos

de Solidaridad serían suficientes para eliminar la pobreza extrema de haber sido transferidos con acierto total a la población pobre. Por el contrario, estos fondos no son suficientes, en ningún caso, para eliminar la pobreza moderada. Estas comparaciones son consistentes con el hecho de que Solidaridad tiene como objetivo la atención de problemas inmediatos de pobreza extrema y pone de manifiesto que se encuentra lejos de ser el eje para erradicar la pobreza. Ahora bien, comparando

23 Este cálculo es muy aproximado, atribuye un ingreso igual al 25 y 75 por ciento del salario mínimo para los miembros de la PEA reportados con ingresos menores a medio salario mínimo y aquellos con salarios menores a un salario mínimo, pero mayores de la mitad.

24 Estas estimaciones son consistentes con las de Lustig (1992), desarrolladas a partir de los cálculos de la brecha de pobreza (Levy, 1991) basadas en la Encuesta de Ingreso-Gasto, 1984.

exclusivamente la inversión federal, que marca el esfuerzo federal para eliminar la pobreza, con las brechas correspondientes a la pobreza extrema, se tiene conocimiento de que sólo para la estimación de la brecha de mayor valor y sólo para el año de 1989, la inversión federal de Solidaridad es inferior (38 por ciento) a lo requerido.<sup>25</sup>

Como ya se señaló, los fondos de Solidaridad no se limitan exclusivamente a los de un programa de alivio inmediato a la pobreza extrema. Si comparamos la brecha de pobreza extrema sólo con la inversión de los programas con un impacto directo e inmediato sobre la pobreza, el resultado ya no es tan favorable.<sup>26</sup> En los dos primeros años de Solidaridad, los fondos asignados eran insuficientes. Para 1991 y 1992, la inversión de Solidaridad en estos programas supera las estimaciones de la brecha de pobreza extrema de esos años. Entonces, si bien la distribución y monto de los fondos de Solidaridad no eran adecuados en su inicio, se ha observado una mejoría sustancial.<sup>27</sup> Resta analizar si la focalización ha sido la adecuada.

### **Distribución geográfica de Solidaridad**

Aquí se abordará el grado de acierto en la focalización de Solidaridad. El enfoque consiste en observar el nivel de concordancia entre la distribución de los fondos de Solidaridad por estado y las condiciones de pobreza y marginalidad de la población de las entidades.<sup>28</sup> El principio básico

de análisis considera que la asignación de fondos de Solidaridad deberá ser mayor donde los problemas de pobreza sean mayores o los rezagos en desarrollo más apremiantes. Una primera forma de observar esta correspondencia consiste en comparar los porcentajes de fondos asignados a cada entidad con las condiciones de pobreza. El resultado de esta comparación indica que los recursos se han canalizado de manera preferencial hacia algunos de los estados con mayores problemas de pobreza.<sup>29</sup> Sin embargo, pueden encontrarse a este nivel de análisis algunas anomalías dignas de ser consideradas. Por ejemplo, Nuevo León ocupa una posición intermedia, cuando debería encontrarse hacia el final en atención a su nivel de desarrollo.

Una limitación del análisis anterior es que no toma en cuenta la población de cada entidad. Entonces, al normalizar la inversión de Solidaridad por la población se debería observar que la inversión per cápita por estado debería ser mayor ahí donde los indicadores de pobreza fueran más acentuados. Alternativamente, la inversión de Solidaridad en cada estado se puede normalizar por la población que vive en condiciones de pobreza. En este caso, se esperaría que un programa enfocado a aliviar la pobreza con acierto perfecto gastara la misma cantidad por pobre en cada entidad. De tal manera, la inversión media nacional por pobre sería el monto óptimo para poder juzgar si en un estado en particular se efectuó una so-

25 La idea de que el monto de recursos manejados por Solidaridad es congruente según comparaciones internacionales, con respecto de otros programas de alivio a la pobreza. Resalta, en particular, la comparación con el programa de alivio a la pobreza de Bolivia, el cual se ha estimado que gastó 50 dólares al año por beneficiario; las mismas estimaciones indican un gasto de 135 dólares en 1992 para Solidaridad. Véase, Gram (1994) pp. 320-322.

26 Los programas corresponden a los dos primeros grupos de la clasificación presentada anteriormente. No es necesario subrayar que estos fondos son insuficientes cuando se comparan con la brecha de pobreza moderada.

27 El gasto en bienestar social de 1982 era igual a 2.1 miles de millones de pesos que representaban menos del 0.06 por ciento del PIB. Véase Madison, 1992 p. 190.

28 La gran limitación de este análisis es que no proporciona información con el grado suficiente de desagregación por programa y su distribución geográfica.

29 Véase CCPNS (1994), pp. 54 y 55.



breasignación o subasignación de fondos.<sup>30</sup> Por supuesto que si Solidaridad se concibe como un programa focalizado, su inversión debería distribuirse de acuerdo no sólo a la presencia de pobreza sino también a las diferencias en la intensidad de la misma. Para incorporar esta consideración se optó por analizar las diferencias con respecto del gasto óptimo por pobre, en función de la intensidad de la pobreza, más que por ajustar la inversión por pobre con un factor que midiese la intensidad de las condiciones de pobreza, para así calcular un nuevo monto óptimo de inversión.<sup>31</sup>

En el Cuadro VI se presenta el superávit de inversión de Solidaridad por estado, ordenado en concordancia con su magnitud. Este superávit se obtiene al restar la inversión acumulada de Solidaridad por estado, durante el periodo 1989-1993, dividido entre la población que vive en condiciones de pobreza en cada estado a la inversión media por pobre. En este cuadro se observan diferencias entre la inversión efectuada por estado y la inversión que *óptimamente* debió haberse realizado. Dichas diferencias son significativas no sólo por su magnitud sino también porque corresponden a cinco años de inversión.

Para realizar este análisis se comparará la inversión por pobre en cada estado con tres indicadores socioeconómicos, muestra de su desarrollo económico, su marginalidad y la severidad de la pobreza. Para este efecto se utiliza el índice de desarrollo humano estimado por Zepeda, (1992) el índice de marginalidad CONAPO (1994), y

una estimación aproximada del índice de severidad de la pobreza (FGT) por estado.<sup>32</sup>

De los cinco estados con índices de desarrollo humano menores, cuatro observaron inversiones por pobre menores a la "óptima"; sólo el estado de Michoacán fue favorecido con una inversión por encima de la "óptima". En el extremo opuesto, de un total de siete estados con índices altos de desarrollo humano, en todos los casos se encontró una inversión por pobre superior al óptimo distributivo. Comparando ahora con el índice de marginalidad de CONAPO se tiene que de los seis estados con índice muy alto de marginalidad, todos observan una inversión por debajo del óptimo cuando se utiliza la inversión por pobre. De los doce estados con índices de marginalidad muy bajos y bajos, un total de nueve estados reciben inversiones por encima de la media óptima; sólo tres estados reciben inversión por debajo del óptimo, a saber, Tamaulipas, Estado de México y Jalisco.

Finalmente, comparando con el índice de severidad de pobreza, se tiene que de los diez estados con índices más elevados sólo siete presentan una asignación por debajo de la media. Por otro lado, de los diez estados con índices de severidad más reducidos, todos tuvieron una sobreasignación de inversión.

Ahora bien, no todas las desviaciones con respecto de la inversión óptima son dignas de consideración detenida ya que en algunos casos éstas son muy reducidas. Sin embargo, un buen número de ellas resultan significativas. Por ejemplo, los cinco mayores montos de inversión por

30 Para una discusión más detallada, véase El Colegio de la Frontera Norte (1993).

31 Si el objetivo es erradicar la pobreza tal y como se revela por el índice FGT,  $(P, \alpha, l)$  donde  $l$  es la línea de pobreza y  $\alpha$  es un parámetro que mide la "aversión" a la pobreza, entonces las transferencias de ingresos deben de ser proporcionales a  $P(\alpha-1, l)$ . El ejercicio que aquí se realiza equivale a considerar que el gasto se debe distribuir de acuerdo a dos opciones extremas  $P(1, l)$  y  $P(3, l)$ . Ravallion y Chao (1989), Besley y Kambur (1988), Kambur (1988). Véase, además, Bhagwati (1980), Glewwe y Kannan (1989), Levy (1991), Orozco (1994).

32 La estimación del índice de severidad de la pobreza por estado sigue la metodología presentada en El Colegio de la Frontera Norte (1993) y consiste en una aproximación gruesa al índice FGT. Para una discusión de los distintos índices de pobreza véase Ravallion (1992).

**CUADRO VI**

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN TOTAL DE SOLIDARIDAD POR ESTADO (PESOS POR PERSONA POBRE)

	<i>Estado</i>	<i>Superávit (1)</i>	<i>Índice de mar- ginalidad (2)</i>	<i>Índice de desarrollo humano (3)</i>	<i>Índice de severidad de pobreza (4)</i>
0	Distrito Federal	0	-1.6885	0.934	0.0347
6	Colima	4 942 135	-0.9685	0.780	0.0362
3	Baja California Sur	4 853 197	-1.3446	0.866	0.0325
2	Baja California	4 470 957	-01.3446	0.895	0.0320
26	Sonora	4 449 131	-0.8598	0.865	0.0296
1	Aguascalientes	3 360 487	-0.8897	0.832	0.0430
23	Quintana Roo	2 974 796	-0.1912	0.752	0.0639
4	Campeche	2 236 973	0.4774	0.728	0.0811
8	Chihuahua	1 567 196	-0.8722	0.754	0.0460
5	Coahuila	1 447 136	-1.0534	0.883	0.0402
31	Yucatán	1 345 593	0.3996	0.575	0.1046
17	Morelos	1 210 734	-0.4571	0.600	0.0429
18	Nayarit	959 324	-0.1337	0.637	0.0614
25	Sinaloa	846 276	-0.1410	0.742	0.0430
19	Nuevo León	705 961	-1.3766	0.962	0.0346
29	Tlaxcala	618 652	-0.0362	0.685	0.0735
10	Durango	356 585	0.0118	0.840	0.0715
32	Zacatecas	313 608	0.5681	0.547	0.0978
22	Querétaro	310 265	0.1609	0.596	0.0566
16	Michoacán	307 031	0.3727	0.310	0.0780
28	Tamaulipas	(49 473)	-0.6086	0.768	0.0513
12	Guerrero	(82 839)	1.7467	0.209	0.1014
13	Hidalgo	(134 680)	1.1695	0.265	0.0838
20	Oaxaca	(170 717)	2.0553	0.53	0.1514
7	Chiapas	(321 048)	2.3605	0.165	0.1698
27	Tabasco	(425 530)	0.5168	0.698	0.0810
14	Jalisco	(438 884)	-0.7676	0.735	0.0500
11	Guanajuato	(548 235)	0.2116	0.462	0.0633
15	México	(565 143)	-0.6042	0.798	0.0460
24	San Luis Potosí	(572 481)	0.7488	0.563	0.0881
30	Veracruz	(796 612)	1.1303	0.440	0.0824
21	Puebla	(893 399)	0.8311	0.232	0.0944

Fuente: 1) Inversión total por pobre, superávit respecto de la inversión media nacional. 2) Índice de Marginalidad con base en estadísticas de CONAPO, 1994. 3) Índice de Desarrollo Humano, Eduardo Zepeda, Índice de Desarrollo Humano, F. Friedrich Hebert, 1993. 4) Estimaciones propias.

pobre ocurren, en orden descendente, en Colima, Baja California Sur, Sonora, Aguascalientes y Baja California. Estos estados observan índices de marginalidad bajos y, en un caso, muy bajos; por otra parte, sus índices de desarrollo humano son altos y, en un caso, medios. En el otro extremo, los cinco montos de inversión normalizados más pequeños son, en orden ascendente, Puebla, Veracruz, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí. Estos estados tienen niveles de marginalidad muy alta (2), alta (1) y baja (2); y sus índices de desarrollo humano son bajos (3) y medios (2). Es decir, los casos de mayor desviación respecto de la inversión óptima no se dan, por lo general, en estados con marginalidad o desarrollo humano medio o en estados donde la desviación pudiera estar justificada. Por el contrario, las mayores desviaciones deficitarias se dan justamente en aquellos estados de mayor marginalidad y pobreza, mientras que las mayores desviaciones superavitarias se registran en los estados de menores carencias.<sup>33</sup>

Los datos anteriores sugieren claramente que hay distorsiones significativas en el patrón de asignación estatal de los fondos de Solidaridad si es que este programa mantiene como objetivo central el ataque a la pobreza extrema. De hecho, y una vez que se toma en cuenta la geografía de la pobreza y la marginalidad, se tiene la impresión de que los fondos de Solidaridad tienden a asignarse prioritariamente a entidades donde la pobreza o marginalidad no son particularmente agudos.

Para verificar la impresión de que la inversión de Solidaridad no sólo no seguía un patrón óptimo de distribución sino que sus desviaciones eran contrarias a lo que sería deseable,<sup>34</sup> se calcularon coeficientes de correlación de rango (Spearman) para la inversión de Solidaridad y diversos indicadores socioeconómicos. Tres formula-

ciones distintas de la distribución de la inversión de Solidaridad fueron utilizadas, a saber: la distribución porcentual de Solidaridad entre los estados, la inversión per cápita y la inversión por pobre. Todas estas variables fueron transformadas por ordenamiento descendente. Las variables socioeconómicas fueron: el índice de marginalidad, con un orden del estado con menos marginalidad al de mayor marginalidad; el índice de desarrollo humano, ordenado de manera descendente, y el índice de severidad de la pobreza, ordenado del estado con menor pobreza al de mayor pobreza. De esta forma, y de acuerdo con lo expuesto anteriormente, se espera una correlación negativa entre las variables de inversión de Solidaridad y las variables socioeconómicas.

El ejercicio de correlación de rango que utiliza la inversión de Solidaridad 1989-1993 sin normalizar muestra que hay cierto nivel de correspondencia entre la distribución de la inversión y las condiciones territoriales de pobreza (Cuadro VI). En todos los casos, los coeficientes tienen los signos esperados, sugiriendo un grado de asociación de 0.30. La debilidad mayor del vínculo entre la inversión y las condiciones de pobreza se manifiesta en valores del estadístico "t", que reducen la confiabilidad de la correlación reportada.

La debilidad de la asociación entre la inversión de Solidaridad y la distribución geográfica de la pobreza se confirma en el ejercicio de correlación que normaliza la inversión con la población de cada estado. Sólo en un caso, la correlación con el *proxy* del índice de pobreza FGT, el signo es el correcto. Los coeficientes de correlación son reducidos en todos los casos, aunque se observa un margen amplio de variación que fluctúa entre 0.01 y 0.21. Finalmente, la confiabilidad de la asociación, tal y como lo indica el estadístico "t", es muy

33 Laurel (1994) llega a conclusiones similares, aunque su análisis se basa en la inversión per cápita.

34 Es decir, se esperaría que, de presentarse desviaciones en la inversión, éstas tendieran a favorecer a los estados con mayor pobreza y atraso en su desarrollo.

reducida, particularmente con respecto a los dos índices de pobreza utilizados. Lo anterior sugiere que no hay una relación clara entre la jerarquía de los montos per cápita asignados a los estados y las condiciones socioeconómicas que en ellos prevalecen.

En el caso del análisis de correlación entre el gasto por pobre y las condiciones de pobreza, se debería esperar un nivel de correlación muy bajo. Idealmente, el gasto de Solidaridad por pobre debería ser el mismo en todos los estados, independientemente de su nivel de desarrollo. Las desviaciones respecto al óptimo de inversión deberían ser pequeñas y obedecer a procesos un tanto aleatorios dependiendo de economías de escala, problemas de implementación y consideraciones administrativas. Sin embargo, se encuentra que el ejercicio de regresión arroja signos contrarios a los esperados para todas las variables, coeficientes de correlación significativos, del orden de 0.60, y un alto grado de confiabilidad estadística. Tomando en cuenta que las desviaciones respecto al óptimo de inversión son significativas, este análisis confirma entonces la idea de que dichas desviaciones siguen un patrón que no es favorable para los estados con condiciones más agudas de pobreza y menores niveles de desarrollo. Lo que es más, el hecho de que los coeficientes de correlación sean significativos estadísticamente pero con los signos contrarios a los esperados confirma la idea de que la distribución del gasto de solidaridad es contraria a su distribución óptima. Favorece, desproporcionadamente, a los estados que tienen los mejores niveles de bienestar y discrimina a los de mayor marginación y pobreza.

## Solidaridad: política regional y política electoral

Los resultados anteriores alientan a explorar, siquiera someramente, otros factores que ayuden a explicar la distribución geográfica de la inversión de Solidaridad. Una primera relación a explorar es la que se refiere a la presencia de factores políticos en las decisiones de asignación de inversión. Para este efecto se calcularon los coeficientes de rango entre la inversión de Solidaridad y una variable de rango elaborada con base en el porcentaje obtenido por el PRI en las votaciones presidenciales de 1988. Conviene aclarar que esta variable adolece de problemas de interpretación, por ejemplo: es posible pensar que la inversión se asigne prioritariamente como un premio a los estados donde la votación por el PRI fue más alta; también es posible pensar que fluya prioritariamente en los estados en que la votación fue menor para lograr así aumentarla. Con estas salvedades en mente, los resultados no muestran una asociación notoria entre estas dos variables. La asociación entre la inversión por pobre y la distribución de la votación es prácticamente inexistente. La correlación entre la inversión per cápita y la votación por el PRI registra el signo adecuado y un coeficiente de 0.23; no obstante, la confiabilidad estadística lograda es muy reducida.<sup>35</sup>

Otro factor que puede estar determinando el patrón de asignación de la inversión de Solidaridad se refiere a la capacidad del programa para formar comités. Ésta es una variable importante que responde a la característica de Solidaridad como programa determinado por la demanda — en el sentido ya mencionado. El coeficiente de correlación de rango entre la inversión per cápita y la población por comité en cada estado (ordenado ascen-

35 El coeficiente de correlación y su significado estadístico son similares cuando la asociación se hace con la distribución de la inversión sin normalizar. Sin embargo, el signo obtenido es contrario al encontrado en las anteriores correlaciones. Para una discusión econométrica detallada de los factores políticos en la asignación de Solidaridad, véase Molinar y Weldon, 1992.

## CUADRO VII

INVERSIÓN DE SOLIDARIDAD E INDICADORES SOCIOECONÓMICOS COEFICIENTES DE CORRELACIÓN DE RANGO

Con- cepto	MG	IDH	FGT	INC	VPRI	T80	COM	160	170	180
GTP	-0.04 (0.22)	0.07 (0.37)	-0.13 (0.69)	-0.10 (0.54)	0.23 (1.30)	0.27 (1.53)	-0.82 (7.58)	-0.69 (5.17)	-0.56 (3.68)	0.31 (1.75)
GPII	0.64 (4.51)	0.63 (4.4)	0.61 (4.12)	0.64 (4.52)	-0.01 (0.07)	0.42 (2.51)	-0.36 (2.10)	-0.43 (2.58)	-0.49 (3.02)	0.42 (2.51)
GTR	-0.29 (1.64)	-0.31 (1.73)	-0.34 (1.95)	.033 (1.85)	-0.22 (1.23)	-0.26 (1.47)	0.20 (1.09)	0.59 (3.91)	0.66 (4.75)	-0.26 (1.47)

Nota: Coeficiente de Correlaciones Spearman de rango entre la inversión de Solidaridad por Estado y diversos indicadores socioeconómicos, "t" estadístico entre paréntesis.

GTP= Gasto Total Solidaridad Per Cápita.

GPII= Gasto Total por Pobre por Estado.

GTR= Gasto Total Nacional Acumulado 1989-1993 por Estado.

MG= Índice de Marginación.

IDH= Índice de Desarrollo Humano.

FGT= Índice de Severidad de la Pobreza.

INC= Índice de Incidencia de la Pobreza.

VPRI= Votos Partido Revolucionario Institucional.

COM= Comités Solidaridad.

160= Inversión Pública Federal 1959-1970.

170= Inversión Pública Federal 1971-1982.

180= Inversión Pública Federal 1983-1989.

Fuente: Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, CTEPNS, 1992, 1993.

- Eduardo Zepeda, Fundación Friedrich Ebert, 1990.

- Quinto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1993.

- El Ingreso y Gasto Público en México, 1987, 1990, 1992, INEGI.

- Ian Scott, 1982.

- Emmerich, 1993.

- Consejo Nacional de Población.

dentamente), indica una asociación importante con el signo esperado y notoria estadísticamente. El coeficiente de correlación es igual a 0.62 con alta significación estadística.<sup>36</sup> Este resultado sugiere que la asignación de la inversión de Solidaridad sigue fuertemente su capacidad organizativa. El problema de Solidaridad puede ser, entonces, que el despliegue de su capacidad organizativa no siempre coincide con

las necesidades de organización determinadas por la geografía de la pobreza. En apoyo a este juicio se puede citar que el coeficiente de correlación de rango entre el índice de incidencia de pobreza y el número de comités dividido por la población observa el signo esperado aunque su valor es reducido (-0.29) y estadísticamente débil.

36 También se presenta en el Cuadro VII el coeficiente de correlación entre la inversión por pobre y el número de comités dividido por la población. El coeficiente de correlación es de 0.36 con signo esperado y estadísticamente significativo.

El último factor a explorar se refiere a qué tan diferente es la distribución de Solidaridad respecto de la tendencia histórica de la distribución de la inversión federal entre los estados. Para este efecto se calcularon los coeficientes de correlación de rango entre la distribución de la inversión de Solidaridad y la inversión pública federal en los periodos de 1959 a 1970, 1979 a 1982, y 1983 a 1989.<sup>37</sup> Los resultados indican que la distribución de Solidaridad se asemeja más a los patrones menos recientes que prevalecen. El mayor coeficiente de correlación corresponde a la inversión en los años sesenta (0.59) disminuyendo en los setenta (0.33). El primero de ellos es altamente significativo mientras que el segundo lo es sólo débilmente. El menor coeficiente y con menor significancia se encuentra con respecto a la inversión en el periodo 1983-1989. Esto no sorprende ya que este fue un periodo de grandes ajustes presupuestales que seguramente rompieron las tendencias e inversión.

Estos resultados tienden a apoyar la idea de que un determinante importante de la distribución de la inversión de Solidaridad se encuentra en la continuidad de tendencias subyacentes en el desarrollo regional de México. Este resultado no debe sorprender ya que la integración misma de los recursos de Solidaridad no permite desligarse completamente de la desigualdad regional en México. El hecho de que los recursos de Solidaridad asignados a los estados incorporan las aportaciones de los mismos se traduce en que los estados con mayor riqueza aportan fondos proporcionalmente mayores que los estados de menor desarrollo. Aún más, la riqueza relativa de los estados influye también en la magnitud de los fondos federales asignados, ya que algunos de estos recursos son distribuidos mediante convenios entre la federación y las entidades.

En la medida en que Solidaridad significa la continuidad de las tendencias históricas de la inversión pública federal, se sigue que este programa no revierte los efectos de políticas que han llevado a la persistencia de una gran desigualdad en el desarrollo regional en México.<sup>38</sup>

Resumiendo, el análisis de la distribución geográfica de la inversión de Solidaridad revela que hay una correspondencia débil entre la asignación de la inversión por estado y las condiciones de pobreza, desarrollo y marginalidad. Conforme los criterios de asociación son más estrictos, la debilidad crece llegando incluso, en el caso de la inversión por pobre, a resultados contrarios a los esperados. Al explorar otros factores que pudieran explicar la distribución de la inversión de Solidaridad se encontró que hay evidencias de que los criterios político-electorales juegan cierto papel. Sin embargo, los factores que aparecen con más fuerza en la distribución geográfica del gasto de Solidaridad son: 1) la capacidad organizativa de comités de Solidaridad que pareciera estar limitando el grado de acierto con que la asignación de fondos responde a la distribución territorial de la pobreza y 2) la similitud entre la distribución de la inversión de Solidaridad y el patrón histórico de inversión pública, que ha resultado en una gran desigualdad regional.

## Conclusiones

El periodo de estabilización y ajuste estructural significó una restructuración del gasto público que castigó particularmente el gasto social. A su vez, dentro del gasto social también se llevó a cabo una restructuración que condujo, primeramente, a una disminución sustantiva de la inversión en infraestructura de alto impacto social. El gasto en salud también fue sacrificado notablemente en algunos años, mientras

37 Los datos fueron obtenidos de las siguientes fuentes: 1983-1988, INEGI; 1971-1976 y 1976-1982, Palacios, 1988; 1959 a 1970, Scott, 1982.

38 Véase, a este respecto, Palacios 1988 y Zepeda 1992.

que el gasto en educación mantuvo su importancia relativa una vez que se realizó un primer ajuste en 1983.

El análisis aquí realizado confirma la impresión de que el ajuste tuvo un impacto negativo en la disponibilidad de servicios sociales. Primero, porque la contracción del gasto no se limitó a las reducciones salariales puestas en práctica. Segundo, porque se redujo la disponibilidad de servicios en áreas particularmente sensibles para los grupos más pobres y marginados de la población. No obstante, la reducción no fue generalizada. Hubo cierto alivio para las condiciones de vida de grupos castigados por la pobreza que encontraron algún beneficio en la puesta en marcha de programas focalizados desde la segunda mitad de la década de los años ochenta.

El año de 1989 representa un viraje en la tendencia del comportamiento del gasto social y el gasto público. No sólo se aumentó el gasto social sino que, simultáneamente, se contrajo el gasto programable, lo que provocó un aumento rápido del gasto social en el total de las erogaciones del gobierno federal.

En el centro de esta nueva política gubernamental de gasto social se encuentra el controvertido Programa Nacional de Solidaridad. En términos de los recursos que maneja, este programa representa en principio un esfuerzo importante. Tomando en cuenta el recuento oficial sobre las

metas y logros alcanzados por Solidaridad, es claro que existe un gran contraste con la experiencia previa; uno se inclinaría a pensar que Solidaridad es, cuando menos, un programa de alivio a la pobreza de cierta efectividad. Sin embargo, el análisis aquí realizado genera dudas a este respecto.

Solidaridad incluye tanto programas que alivian la pobreza y que contribuyen a un desarrollo regional más equitativo como programas que perpetúan y acentúan la desigualdad regional. En este sentido, Solidaridad no se ha distinguido claramente con respecto a las políticas regionales responsables de la inequidad entre regiones. La conclusión obligada es que Solidaridad es un programa de alivio a la pobreza de cierta efectividad que no constituye una estrategia para erradicar la pobreza y la desigualdad regional. Para lograr estas metas se requiere de una estrategia integral que corrija tanto los saldos históricos de pobreza acumulados durante el crecimiento industrializador, como los saldos de pobreza que generaron la estabilización y el ajuste estructural.

La realización de este trabajo se enfrentó a limitaciones de información, sobre todo en lo referente a una mayor desagregación geográfica y por programa. Ello queda como tarea para esfuerzos de investigación posteriores.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

Alarcón González, Diana, *Changes in the Distribution of Income in Mexico During the Period of Trade Liberalization*. Tesis de Doctorado en la Universidad de California Riverside, diciembre de 1993.

Alarcón, Diana y Eduardo Zepeda (coord.), *Liberalización comercial, equidad y desarrollo económico*. Documentos de Trabajo, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre de 1992.

Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993 (Textos de Economía).

Bazdresch, Carlos y Santiago Levy, "Populism and Economic Policy in Mexico", 1970-1982, en Dornbusch Rudiger y Sebastian Edwards. *Macroeconomics of Populism in Latin America*, Universidad de Chicago, 1991.

Beristáin, Javier y Trigueros, Ignacio, "México: the Three Major Debtors", en John Williamson (coord.) *Latin American Adjustment. How Much has Happened?* Institute for International Economics, 1990.

Bhagwati, J., "Poverty and Public Policy", *World Development*, vol. 16, núm. 5. Pergamon Press, 1988.

Colegio de la Frontera Norte y Comité Técnico para la Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, "Metodología para la evaluación externa del Programa Nacional de Solidaridad". México, 1993 (mimeo).

Comité Técnico para la Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, *Tres años de Solidaridad 1989-1991*. México, 1992.

Comité Técnico para la Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, *Resultados de 1992*. México, 1993.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (CCPNS), *El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización de México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) y Comisión Nacional del Agua, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990*. México, CONAPO, Comisión Nacional del Agua, enero de 1993.

Cornelius, Wayne A., *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.

Demery, Lionel and Tony Addison, "Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries", *World Development*, vol. 15, núm. 12, 1987, pp. 1483-1498.



Dornbush, Rudiger y Sebastian Edwards, "The Macroeconomics of Populism", en Rudiger Dornbush y Sebastian Edwards (coords.), *Macroeconomics of Populism in Latin America*. Universidad de Chicago, 1991.

Dresser, Denise, "Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program", *Current Issue Brief Series*, núm. 3. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991.

Emmerich, Gustavo Ernesto, "Un ejercicio metodológico a propósito de las elecciones de diputados federales de 1991", Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Votos y mapas, estudios de geografía electoral en México*. Universidad Autónoma del Estado de México, 1993.

Gil Díaz, Francisco, "Mexico's Path from Stability to Inflation", in A.C. Haberger (coord.), *World Economic Growth*. Institute for Contemporary Studies, 1984.

Glewwe, Paul, and Oussama Kanaan, "Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data", *Working Paper Series 225*. Washington, The World Bank., 1989.

González Tiburcio, Enrique y Aurelio de Alba, "Ajuste económico y política social en México", *El Nacional*, México, noviembre, 1992.

Graham, Carol, "Mexico's Solidarity Program in Comparative Context: Demand-based Poverty Allevation Programs in Latin America, Africa, and Eastern Europe", en Wayne A. Cornelius, *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, 1994.

Huerta, Arturo, *Liberalización e inestabilidad económica en México*. México, UNAM, Diana, 1992.

Ibarra, David, "Ajuste y progreso social en México", en *Investigación Económica*, núm. 190. México, UNAM, octubre-diciembre, 1989.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ingreso y gasto público en México*. México, 1987.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ingreso y gasto público en México 1992*. México, 1993.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ingreso y gasto público en México, 1983*. México, Acervo Histórico 1983.

Laurell, Asa Cristina & Maria Isabel Wences, "Do Poverty Programs Alleviate Poverty? The Case of the Mexican National Solidarity Program". México, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (mimeo).

Levy, Santiago, "Poverty Alleviation in Mexico", en *Working Paper Series 679*. Washington, The World Bank, 1991.

Lustig, Nora, *Mexico, The Remaking of an Economy*. Washington, The Brookings Institution, 1992.

Lustig, Nora, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, *Transforming State Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*. San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, 1994.

Madison, Angus, "The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth Brazil and Mexico". Washington, The World Bank, 1992.

Molinar Horcasitas, Juan and Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne A. Cornelius, *Transforming State Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*. San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, 1994.

Orozco I., Moisés, "Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema", en Félix Vélez *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Palacios, Juan José, "La inconsistencia de la política regional en México, 1970-1982, el caso de la asignación de la inversión pública federal", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1, El Colegio de México, enero-abril, 1988, pp. 7.

Presidencia de la República, "Criterios generales de la política económica para 1994", en *El mercado de valores*. México, Nacional Financiera, enero de 1994.

Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*. México, 1993.

Ravallion, Martin, "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods", LSMS, *Working Paper 88*. Washington, The World Bank, 1992.

Scott, Ian, *Urban and Spatial Development in Mexico*. The Johns Hopkins University Press, 3ra. ed., 1982.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda externa pública mexicana*. México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988.

Zepeda Miramontes, Eduardo, "Perspectivas regionales del desarrollo humano en México: 1990", en Diana Alarcón y Eduardo Zepeda (coords.), *Liberalización comercial, equidad y desarrollo económico*. Documentos de Trabajo, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre de 1992.