

POLITICA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL RAMO 33 PARA EL ALIVIO A LA POBREZA Y APOYO A LA ORGANIZACIÓN SOCIAL: ESTUDIOS DE CASOS EN DOS MUNICIPIOS DE OAXACA, MÉXICO

*Dr. Alfredo Ruiz Martínez¹
M.C. Berenice Saret Campechano Martínez²
Dr. Jorge Antonio Acevedo Martínez³*

La magnitud de la pobreza constituye uno de los problemas más graves que afectan a la población mundial y ocupa la atención de los gobiernos nacionales. Una de las intenciones expresas del Estado mexicano en las últimas dos décadas en materia de desarrollo social, ha sido mejorar las condiciones materiales causantes de la pobreza a través de la descentralización de la política social con el objetivo 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. Así se abordan nuevos retos de eficiencia y equidad en el manejo de recursos públicos, pero los resultados aun dejan mucho que desear. En México muchos han sido los programas y estrategias para combatir la pobreza, por lo que el gasto social se ha incrementado, sin embargo, son varias las interrogantes que surgen debido a que los resultados no han sido satisfactorios.

Atendiendo a la descentralización de los recursos a los municipios, como una modalidad actual de los programas que buscan disminuir la pobreza, surgen los fondos III y IV del Ramo 33, destinados para mejorar la infraestructura social y el fortalecimiento municipal e incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Dada la necesidad de realizar la evaluación de impacto de estos programas en las causas de la pobreza, dentro de aspectos cuantitativos y cualitativos, la presente ponencia, pretende ubicar, en primer término, el análisis de las causas de la pobreza a partir del enfoque estructuralista latinoamericano y, posteriormente, realizar el análisis de la estrategia de descentralización de recursos para combatirla a partir de la aplicación de los recursos del Ramo 33, y evaluar

¹ Doctor y Profesor Investigador del Instituto Tecnológico de Oaxaca, rmalfred@prodigy.net.mx,
Tel.951- 51 46921

² Alumna del Doctorado del Instituto Tecnológico de Oaxaca saret99@yahoo.com, Tel. 951- 51 46921

³ Doctor y Profesor Investigador del Instituto Tecnológico de Oaxaca jacevedo29@hotmail.com Tel. 951- 51
46921

el impacto que este programa tiene en su reducción: Se realiza la evaluación económica en términos del efecto programático presupuestal en la pobreza y el impacto social en las condiciones de vida con la disminución del déficit en servicios públicos y urbanización, resultante de la aplicación del gasto social municipal, así también, se evalúa el funcionamiento de la organización social del Ramo 33.

1. Enfoque estructuralista de la pobreza: Problemática, política social y evaluación.

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)

La situación de Oaxaca en México 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 la microrregión de estudio compuesta por dos municipios de usos y costumbres de Oaxaca: San Felipe Tejalapam y Villa de Etla, en el período de 2005 - 2007.

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. Cabe aclarar que el municipio de Villa de Etla es la cabecera del distrito de Etla, donde se realizan diversos procesos administrativos, por lo que el sector servicios ocupa un nivel destacado en su estructura productiva.

En lo social, en el año 2005, la Dirección General de Población ubica al municipio de San Felipe Tejalapam como de alta marginalidad y Villa de Etla de baja marginalidad, bajo estas

condiciones el primero cuenta 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. El segundo municipio cuenta con niveles más altos de servicios públicos, sin embargo, aproximadamente el 55% de su población vive en condiciones de pobreza.

Dentro de la amplia gama de interpretaciones existe sobre la pobreza, hay 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.

Desde esta perspectiva, el análisis de la pobreza que solo da 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 ocultan el problema estructural propio del desarrollo capitalista. (Olave, 2003:13)

En la concepción estructuralista, Prebisch consideraba que en el desarrollo económico se tiene implícita la idea de desarrollo desigual originario, es decir, en contraste con la estructura productiva de la periferia que es especializada y heterogénea, la del centro se caracteriza por ser diversificada y homogénea. (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, es decir, 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.

Actualmente, 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.

En este sentido, la aplicación de la política social del Estado de Bienestar en México, ha transitado de objetivos ampliamente universalistas a aquellos de universalismo estratificado, 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). De aquí la importancia de las políticas descentralizadoras en materia de bienestar social.

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 se descentralizan de manera directa a los municipios: 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)

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.

.A partir del análisis de las causas estructurales de la pobreza, 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 estas causas, dado que al atenderlos se estarían generando consecuencias positivas reales en las condiciones de pobreza de la población.

2. Aspectos metodológico para la evaluación del Ramo 33.

La evaluación social realizada, tiene una visión integral porque cubre una serie de condiciones 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 estructuralista.

Para efecto de la evaluación, se lleva a cabo en primer término, la *evaluación programática presupuestal* de los recursos de los Fondos III y IV del Ramo 33. Se definen las siguientes

tres condiciones que serán la guía metodológica para el desarrollo de los siguientes apartados.

Condición I. La magnitud de la necesidad de la población objetivo es igual a la magnitud 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 II. 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.

Cabe destacar que para que se considere que la distribución programática presupuestal impacta significativamente en la reducción de la pobreza se tendrán que cumplir las dos condiciones arriba mencionadas. Una segunda vertiente de análisis está relacionada con el *impacto en las condiciones de vida*, esta parte buscó identificar las repercusiones cuantitativas en el consumo privado y colectivo de la población beneficiada por los programas del Ramo 33 y los efectos cualitativos derivados de la puesta en marcha de obras y proyectos.

Dentro de los aspectos cuantitativos se analizó, en términos de los satisfactores privados, la reducción de la población en condiciones de pobreza como resultado del impacto de los programas de impulso a la producción e impacto directo en el ingreso de la población objetivo; y con referencia a los satisfactores colectivos, se analizó la disminución de los déficit en servicios públicos y urbanización resultante de la aplicación del gasto social en la construcción y operación de obras publicas de beneficio colectivo, tales como: agua potable, drenaje, e infraestructura educativa, entre los más importantes.

Finalmente, para los resultados relacionados con la *organización social y el funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal(CDM) y el Comité de Obras (CO)*, el análisis se llevo a cabo, a partir de los resultados del apartado correspondiente del cuestionario, en este análisis se construyen variables como el funcionamiento del CDM y de CO, el conocimiento del programa, la actitud de los beneficiarios hacia el programa, la expectativas de participación que tiene la población, la asistencia a asambleas, y la gestión.

3. Evaluación de impacto del Ramo 33 en los ámbitos: programático presupuestal y condiciones de vida.

a) Evaluación programática presupuestal.

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

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. 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 (Guerrero, Chiapas, Oaxaca, y Veracruz), obtuvieron una inversión per cápita de los fondos III y IV del Ramo 33 arriba del promedio nacional. Por su parte, de acuerdo al cuadro 1, 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 empeoro 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.

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.

A nivel municipal y considerando el distrito de Etlá, zona donde se ubican 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. 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. Para el municipio de Villa de Etlá, el nivel del gasto social fue mayor a la media estatal a pesar de tener un nivel de marginación bajo, lo que hace ineficiente la distribución de los recursos. 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. Tales resultados, indican que la Condición I tampoco se cumplió en los municipios del Distrito de Etlá.

Condición dos. 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 es congruente a la manera en que se distribuye la población en condiciones de pobreza en el distrito de Etlá, a los que pertenecen los dos municipios objetos de estudio.

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 Villa de Etlá, y sus localidades respectivas.

Con el objeto de conocer hasta qué 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). 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).

4. Evaluación del impacto en las condiciones de vida.

El objetivo del presente apartado consiste en evaluar, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, el impacto territorial de los programas en la solución a las carencias de consumo individual y colectivo. Se trata de conocer si los recursos asignados a través de los programas del Ramo 33 de Infraestructura y Fortalecimiento Municipal contribuyeron a combatir la pobreza y mejorar las condiciones de bienestar social en los municipios de San Felipe Tejalapam y la Villa de Etlá.

4.1. Impacto del Ramo 33 en el ingreso de la población pobre.

Con la información recabada en campo fue posible concluir que no hubo impacto directo del Ramo 33 en la reducción de la población en presencia de pobreza. En el periodo analizado la inversión del Ramo 33 en los municipios de estudio, no atendió programas que incidieran de forma directa en el ingreso. Sólo en la Unión Tejalapam se construyó una presa llamada "Río Negro", la evaluación del impacto en el ingreso de esta obra se realizó en términos de expectativas manifestadas por la población beneficiada, a partir de esta información se tiene que el 90% de la población beneficiada, considera que con la construcción de esta presa se podrá retener agua para las actividades agrícolas, el 64% de los encuestados considera que contribuirá a incrementar la cantidad y la calidad de la producción cosechada, sin embargo el 60% de los beneficiarios consideran que con esta obra no se incrementará el ingreso familiar, esta expectativa puede estar relacionada con la agricultura de subsistencia que se desarrolla en este lugar.

4.2. Impacto del Ramo 33 en los servicios públicos.

Índice de Carencias de Satisfactores Colectivos.

Al realizar el análisis por localidades de la microregión de estudio, se detectó que la mayoría de las localidades presentaban indicadores de disponibilidad de servicios básicos alarmantemente más bajos que el promedio estatal. En el indicador de carencia de agua

potable las localidades de San Felipe Tejalapam, La Unión Tejalapam y Sto. Domingo Barrio Alto, se encontraban por arriba del promedio estatal, solamente dos localidades Jalapa del Valle y Villa de Etna se encuentran por abajo del promedio estatal; en cuanto al indicador de disponibilidad de drenaje solo Villa de Etna está por debajo de la media estatal, las restantes localidades de la microregión de estudio se encuentran por arriba del promedio estatal (Cuadro 3)

De la misma manera se aprecia que de las seis localidades de la microregión de estudios, la localidad de la Villa de Etna, era la mejor atendida en cuanto a servicios de drenaje. Por su parte las localidades San Felipe Tejalapam y La Unión Tejalapam son las menos favorecidas en lo que respecta a este servicio, ya que presentan los más altos niveles de carencias. Asimismo las localidades de Jalapa del Valle y la Villa de Etna son las que presentan mejores indicadores en cuanto a la disponibilidad de agua potable y la localidad de San Felipe Tejalapam es la menos beneficiada en cuanto al servicio de agua potable.

Reducción de déficit en las carencias de satisfactores colectivos.

El impacto del Ramo 33 en el acceso a satisfactores colectivos se estima comparando la situación *ex-ante*, y *ex-post*. Esta comparación se hizo por programas para medir el impacto de cada uno y tomando todos los programas en conjunto para estimar el impacto global.

Se evaluaron los programas de drenaje, agua potable, y educación, debido a que en ellos las autoridades municipales invirtieron la mayor parte de los recursos del Ramo 33 durante el periodo de 2005-2007. De igual manera la evaluación se realizó por localidades dependiendo del programa en que hayan invertido.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente acerca de la evaluación de los programas (en los satisfactores colectivos), entre la situación *ex-ante* y la situación *ex-post* a nivel de localidades, el impacto en la reducción de los déficits del programa de drenaje, sólo se observa en la localidad de la Villa de Etna, la obra realizada se concentró en mejora del servicio, sin ampliar el número de viviendas que contarán con drenaje. En el impacto del programa de agua potable, en el acceso de la población a este servicio se tienen dos vertientes: la primera considera ampliación del padrón de beneficiarios del servicio, como es el caso de la Unión Tejalapam, donde se presentó una reducción del déficit de 25.27; por

otro lado la segunda vertiente contempla las obras que se destinaron a mejorar el servicio, como es el caso de Jalapa del Valle, la Villa de Etna y Santo Domingo Barrio Alto. (Cuadro 4).

En cuanto al programa de educación, fue el que más impacto tuvo, por el número de localidades beneficiadas. La reducción de la carencia de servicios educativos lograda por el Ramo 33 en las cinco localidades fue de 22.60%. No obstante, que los logros en este programa fueron similares entre las localidades, las reducciones del déficit de servicios educativos, para la localidad de La Unión Tejalapam presenta la mayor reducción en su déficit de 50%; las dos localidades con menor reducción en su déficit fueron: Villa de Etna y San Felipe Tejalapam, con 20.0% y 43.0%, respectivamente (Cuadro 4).

Impacto global de los programas del ramo 33.

Si se considera el impacto promedio de los tres programas estudiados, el Índice de Carencias de Satisfactores Colectivos (ICSC) se redujo en las localidades de la microrregión en 32.35%, aunque las localidades de San Felipe Tejalapam y La unión Tejalapam fueron las que menos se beneficiaron. Para la primera localidad sólo se redujeron 14.33% sus carencias de servicios públicos a pesar de que se benefició de dos programas de los tres que se analizaron en esta microrregión; la localidad de la Unión Tejalapam y Jalapa del Valle, obtuvieron disminuciones en su índice de carencia de servicios de 25.09 y 33.3%. Por otro parte la localidad de Villa de Etna fue la que recibió más beneficio del Ramo 33 y redujo sus carencias en satisfactores colectivos en 47.57%, seguido ligeramente por la localidad de La Unión Tejalapam con 33.3% y Sto. Domingo Barrio Alto con 33.3%(Cuadro 4).

No obstante, si se analizan los indicadores de dispersión se observa que existen importantes diferencias entre los programas en relación con sus resultados. Los programas de: drenaje y agua potable podrían calificarse como *regresivos*, dado que sus resultados han generado mayores desigualdades en las localidades, el programas de educación se podrían calificar como *progresivo*, porque su tendencia fue hacia una situación distributiva de mayor equidad. Los indicadores de dispersión generaron datos sobre el carácter igualitario del Ramo 33 (Cuadro 4).

5. La organización social y el Ramo 33

Para atender el análisis de la organización social y el funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal y los comités de obra, se plantea que el funcionamiento del Consejo de

Desarrollo Municipal (CDM) y el comité de obras (CO), está en función del conocimiento y la actitud hacia el programa, las expectativas de participación, la asistencia a asambleas y la gestión. El conocimiento y la actitud hacia el Ramo 33, presentan coeficientes de correlación y determinación bajos, lo que nos indica que el funcionamiento del CDM y CO están poco determinados por estas variables. Las expectativas de participación es la variable que tiene más altos niveles de correlación y determinación, y tiene que ver con la disposición de la población a una posible participación con la expectativa de beneficios.

Los resultados de los coeficientes de determinación son: para la asistencia a asambleas, que presenta un coeficiente de correlación de 0.338 con una significancia aceptable, da cuenta, que la participación de la población en las asambleas donde se priorizan las obras y donde se elige al comité es importante para que la población se involucre y participe en el programa, sin embargo existe en la microrregión un alto nivel de abstencionismo o apatía. Sobre todo en la población de Villa de Etla donde prevalece la desconfianza en las autoridades y la falta de credibilidad.

Muy relacionada con la variable arriba mencionada, se tiene a la actitud que la población tiene hacia el Ramo 33, se observa que la R y la R^2 de 0.106 y 0.011 respectivamente, reflejan que la población se encuentra un tanto dividida respecto a su opinión que tienen del programa, sin embargo esta opinión es congruente a lo que se piensa de las autoridades. Dado que cuando las autoridades son reconocidas y se confía en ellas, también existe una buena expectativa del programa y su eficacia.

En Relación al conocimiento que la gente tiene del programa, los resultados bajos pueden reflejar la falta de interés que una parte de la población de esta microrregión tiene en relación al origen de los recursos que se ejercen en el municipio. En relación a la variable expectativas de participación, el coeficiente de correlación de 0.57, puede reflejar la confianza que tienen algunas personas, de que se resuelvan sus necesidades.

De acuerdo a estos resultados, se observa que el funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal y de los comités de obra, no está determinado fuertemente por la percepción en general de los habitantes, en aspectos como la actitud o el conocimiento del programa. Lo que puede deberse a que por un lado el Consejo de desarrollo Municipal como un organismo formado a partir de los lineamientos del Ramo 33, no funciona como se menciona en las reglas de operación, sólo es presentado como tal en la asamblea de priorización de obras y una vez iniciada la obra son las autoridades municipales quienes se encargan de concluiras,

sin embargo en este proceso el CDM, ni el comité de obras tienen un papel determinante en la ejecución de las mismas. Además esto ocurre en San Felipe Tejalapam, en Villa de Etla, los lineamientos del Ramo 33, son aplicados en menor proporción.

6. Conclusiones y consideraciones finales

En la evaluación programática presupuestal, en donde se establecieron tres condiciones, para la Condición I (magnitud de necesidad igual a la magnitud de recursos asignados) no se cumple a nivel nacional, tampoco a nivel distrital, en virtud de que la magnitud de la necesidad fue superior a la magnitud de los recursos asignados por habitante pobre con relación al promedio del ámbito que se analiza. Además se incurre en ineficiencias distributivas, que perjudican a entidades o municipios con alta o muy alta marginalidad.

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 suma, 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, sólo se cumple la condición dos, confirmándose los supuestos que los destinatarios reales de los programas fueron precisamente los destinatarios potenciales. La condición I que no se cumplió (magnitud de necesidad igual a magnitud de recursos), indica que el impacto de los programas está limitado por la escasez de recursos asignados, pues varias obras están inconclusas o su cobertura es muy limitada, además que solo cubren pocos programas de un menú muy amplio de obras y acciones. Un aspecto relevante de señalar en las localidades estudiadas es la ausencia relativa de acciones para apoyar las actividades productivas, sobre todo por su efecto multiplicador y directo en el combate a la pobreza. Así la descentralización de recursos del Ramo 33 si bien contribuye a la eficacia y equidad social de los programas sociales 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. Será necesario también

aumentar la productividad de las obras mediante una mayor participación ciudadana en la gestión y ejecución de las mismas con el fin de realizar más obras y ampliar el número de beneficiarios.

En síntesis, dado que se cumplen sólo una condición de dos planteadas, se considera que el impacto programático presupuestal no resultó eficiente para combatir la pobreza.

En cuanto al impacto en las condiciones de vida, la reducción del déficit en los servicios públicos aunque visible no fue significativa para reducir la pobreza como resultado en el mejoramiento de los servicios públicos y en el ingreso. Cabe mencionar que las acciones programáticas sí lograron mejorar las condiciones de vida de la población al reducirse los déficits en los servicios públicos pero las acciones encaminadas a apoyar las actividades productivas fueron muy limitadas, no obstante que las acciones en este último renglón podrían impactar en forma directa en el ingreso de la población por medio de la generación de empleos permanentes, como se puede inferir del análisis del enfoque estructuralista sobre las causas de la pobreza. Además de que no se atienden los aspectos tecnológicos y de capacitación que podrían garantizar una mejor productividad en el trabajo y con ello mejorar el ingreso real per cápita de la población.

Con relación a la organización social, se considera que el buen funcionamiento de los organismos que se forman a partir de Ramo 33, está limitado por la confianza que los ciudadanos tengan en las autoridades municipales, dado que la falta de ella genera apatía y en consecuencia falta de participación en los eventos relacionados con los lineamientos del programa, como: la priorización de obras y la elección de los comités. Además son importantes ciertos valores de orden comunitario que prevalecen en algunas localidades, sobre todo aquellas que se rigen por “usos y costumbres”.

A partir de las conclusiones antes mencionadas, se presentan las siguientes sugerencias: Es preciso, elevar la magnitud de los recursos municipales a través de la política de descentralización, para impactar significativamente en la reducción de los niveles de pobreza en las localidades con mayores niveles de marginación, además de mejorar la equidad y la eficacia en la distribución de los recursos, por otro lado es necesario complementar los recursos del Ramo 33 con otros recursos derivados de programas de combate a la pobreza para atender incisivamente el mejoramiento de las actividades productivas.

En atención a la organización social, y de acuerdo a los resultados obtenidos se considera que es necesario que las autoridades municipales, diseñen estrategias para dar a conocer a la población en general, los programas y recursos que llegan al municipio, de tal manera que los ciudadanos estén enterados de las opciones con las que cuentan para atender los rezagos de la comunidad.

Es importante que las autoridades municipales se involucren en la promoción de la participación ciudadana, sin embargo un primer requisito es un compromiso real con el desarrollo económico y social del municipio del cual son representantes. Dado que la población muestra apatía y desconfianza ante autoridades que no están interesadas en la búsqueda de soluciones ante los problemas que aquejan a estas comunidades. En este sentido un elemento que podría contribuir en la legitimación de las autoridades, podría ser la mayor intervención de los comités de obra, en la ejecución de las mismas, dado que la limitación de sus funciones, provoca desconfianza de los ciudadanos.

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

	% Población 2005		Inversión Por Habit. Pobre (2) 2005	% De Inversión Total	Grado De Marginación
	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	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 León	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
Querétaro	1.54	1.35	2994.06	1.43	M
Quintana Roo	1.10	0.99	2484.88	0.87	B
San Luis Potosí	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
Veracruz	6.91	8.35	3010.25	8.90	A
Yucatán	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.

CUADRO 2

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

	% Población 2005		Inversión Por Habit. Pobre (2) 2005	% De Inversión Total	Grado De Marginación
	Total	Pobre (1)			
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 .

CUADRO 3. ÍNDICE DE CARENCIAS DE SATISFACTORES COLECTIVOS

Localidad	Viv. Sin Agua	Viv. Sin Drenaje	Población Con Rezago Educativo	ICSC
Promedio De Localidades	34.7	69.9	61.8	65.80
San Felipe Tejalapam	60.9	89.2	68.8	92.71
La Unión	46.5	95.6	72.9	86.20
Jalapa Del Valle	10.6	85.6	72.5	51.28
Villa De Etlá	18.7	22.7	44.1	25.07
Sto. Domingo Barrio Alto	36.8	56.6	50.6	52.82

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y vivienda del estado de Oaxaca,

2005, INEGI

CUADRO 4. REDUCCIÓN DE DÉFICITS EN LA CARENCIA DE SATISFACTORES COLECTIVOS Y EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

Localidades	Total De Viviendas	Déficit Drenaje		Reducción Del Déficit De Drenaje	Déficit Agua Potable		Reducción Del Déficit De Agua Potable	Déficit Educación		Reducción Del Déficit De Educación	Impacto Global De Los Programas
		Ex Ante	Ex Post		Ex Ante	Ex Post		Ex Ante	Ex Post		
Total Municipal	1276	90.13	90.1	0.00	69.15	27.39	41.76	63.00	32.67	31.00	24.25
San Felipe Tejalapam	1017	89.15	89.1	0.00	60.90	60.90	0.00	54.00	13.00	43.00	14.33
La Unión	99	95.61	95.6	0.00	46.54	21.27	25.27	100.0	50.00	50.00	25.09
Jalapa Del Valle*	160	85.63	85.6	0.00	100.00	0.00	100.00	35.00	35.00	0.00	33.33
Total Municipal	1514	39.67	28.3	11.36	100.00	50.00	100.00	36.00	26.00	10.00	40.45
Villa De Etla *	1378	22.71	0.00	22.71	100.00	0.00	100.00	40.00	20.00	20.00	47.57
Santo Domingo Barrio Alto	136	56.62	56.6	0.00	100.00	100.00	100.00	32.00	32.00	0.00	33.33
Total Microrregión	2790	64.90	59.2	5.68	84.57	38.70	70.88	49.50	29.33	20.50	32.35
Desv Est		26.74	34.2	8.28	21.27	33.36	40.07	22.42	10.96		
		REGRESIVO			REGRESIVO			PROGRESIVO			

Fuente: elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda del 2000 y al Inventario de obras.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- 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
- 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.
- 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.