Universidad **M**ichoacana de
San **N**icolás de **H**idalgo

Instituto de **I**nvestigaciones
Económicas y **E**mpresariales

DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Política pública y marginación municipal en el Estado de Michoacán: el programa para el desarrollo de zonas prioritarias 2020

Tesis que para obtener el grado de Doctora en Políticas Públicas

Presenta:
M.C. Raquel Arteaga Olivares

Director de Tesis:
Dr. Félix Chamú Nicanor

Morelia, Michoacán a mayo del 2026

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 28 de abril de 2026, la que suscribe, M.C. Raquel Arteaga Olivares, alumna del programa de Doctorado en Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, manifiesto ser la autora intelectual del presente trabajo de tesis desarrollado bajo la dirección del Dr. Félix Chamú Nicanor y cedo los derechos del trabajo titulado: Política pública y marginación municipal en el Estado de Michoacán: el programa para el desarrollo de zonas prioritarias 2020, a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión con fines estrictamente académicos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo de tesis, ni su tratamiento o transmisión por cualquier medio sin la autorización escrita de la autora y/o del director del mismo. Cualquier uso académico que se haga de este trabajo deberá realizarse conforme las prácticas legales establecidas para este fin.

M. C. Raquel Arteaga Olivares

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 28 de abril de 2026, los miembros de la mesa de sinodales designada por el H. Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aprobaron para presentar en examen de grado la tesis titulada:

Política pública y marginación municipal en el Estado de Michoacán: el programa para el desarrollo de zonas prioritarias 2020

Presentada por la alumna:

Raquel Arteaga Olivares

Aspirante al grado de **Doctora en Políticas Públicas.** Después de haber efectuado las revisiones necesarias, los miembros de la mesa de sinodales manifestaron SU APROBACIÓN DE LA TESIS en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

MESA DE SINODALES

Director de la tesis

Dr. Félix Chamú Nicanor

Secretario

Dr. José César Lenin Navarro Chávez

Primer vocal

Dr. Odette Virginia Delfín Ortega

Segundo vocal

Dr. Casimiro Leco Tomas

Tercer vocal

Dr. América Ivonne Zamora Torres

ÍNDICE

RELACIÓN DE TABLAS Y FIGURAS 7

GLOSARIO 8

SIGLAS Y ABREVIATURAS 9

RESUMEN 10

INTRODUCCIÓN 12

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN 17

1.1 Planteamiento del problema 18

1.2 Preguntas de la investigación 23

1.2.1 Pregunta general 24

1.2.2 Preguntas específicas 24

1.3 Objetivos de la investigación 24

1.3.1 Objetivo general 24

1.3.2 Objetivos específicos 25

1.4 Justificación 25

1.4.1 Conveniencia 25

1.4.2 Relevancia social 26

1.4.3 Implicaciones prácticas 26

1.4.4 Valor teórico 26

1.4.5 Utilidad metodológica 27

1.5 Tipo de investigación 27

1.6 Hipótesis de la investigación 27

1.6.1 Hipótesis general 28

1.6.2 Hipótesis específicas 28

1.7 Identificación de variables 28

1.7.1 Variable dependiente 28

1.7.2 Variables independientes 28

CAPÍTULO 2. MARGINACIÓN MUNICIPAL EN MICHOACÁN……..30

2.1 Concepto de marginación.....31

2.2 Concepto de pobreza.....32

2.3 Diferencias entre marginalidad y marginación.....34

2.4 El concepto de marginación en la actualidad.....35

2.5 Evolución del concepto de marginación.....37

2.6 La marginación en el contexto mundial.....41

2.6.1 La problemática de la marginación en México.....44

2.6.2 Análisis de la marginación en Michoacán.....48

2.7 El marco jurídico de la marginación en México.....53

2.8 Las políticas públicas de combate a la marginación.....55

2.8.1 La evolución histórica de las políticas de combate a la marginación en México.....56

2.8.2 Situación actual de las políticas públicas de combate a la marginación en México...58

2.9 El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).....59

CAPÍTULO 3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL BIENESTAR SOCIAL.....66

3.1 Retrospectiva teórica del crecimiento económico.....67

3.1.1 Los economistas clásicos: Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx.....71

3.1.2 Los aportes de los economistas neoclásicos.....73

3.1.3 El enfoque del keynesianismo.....75

3.1.4 La perspectiva teórica de la síntesis neoclásica.....77

3.1.5 Los aportes de la teoría neokeynesiana.....78

3.2 Retrospectiva teórica del desarrollo.....80

3.2.1 La teoría de la modernización desde los principios teóricos de Marx, Weber y Pearson.....82

3.2.2 La teoría estructuralista del desarrollo de Max Weber.....84

3.2.3 La teoría neomarxista del desarrollo.....87

3.2.4 La teoría neoliberal del desarrollo desde el pansamiento teórico de Friedman y Hayek.....89

3.3 Retrospectiva teórica del desarrollo humano.....91

3.3.1 Teoría del desarrollo como libertad de Amartya Sen 92
3.3.2 La perspectiva teorica de la CEPAL 95
3.3.3 La perspectiva teorica del desarrollo humano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 96
3.4 Retrospectiva teórica del desarrollo sostenible 96
3.4.1 La economía del bienestar desde Pigou 98
3.4.2 El liberalismo igualitario desde Rawls 99
3.4.3 El enfoque de las capacidades de Amartya Sen 99
3.4.4 El enfoque de las necesidades humanas básicas de Maslow 100

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA……...102
4.1 Lo público y lo privado 102
4.2 Definición del problema público 103
4.3 Concepto de la política pública 105
4.4 Análisis de la política pública 107
4.5 Ciclo de vida de las políticas públicas 110
4.5.1 Surgimiento y definición del problema 112
4.5.2 Inclusión en la agenda 114
4.5.3 Formulación y adopción del programa 115
4.5.4 Implementación 115
4.5.5 Evaluación 117
4.6 Un acercamiento al concepto de evaluación 122
4.7 Evaluación cualitativa o cuantitativa 125
4.8 Antecedentes de la evaluación de la política pública en México 128
4.9 Análisis de evaluaciones realizadas al programa para el desarrollo de zonas prioritarias 132
4.10 Análisis de evaluaciones realizadas a programas similares en el territorio nacional y en el extranjero 147

CAPÍTULO 5. EL IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO EN EL GRADO DE MARGINACIÓN: ESTUDIOS DE CASO……..156

5.1 La cardinalización del índice de marginación.....157

5.2 Metodología para medir el impacto del gasto público social 158

5.3 La medición de la desigualdad de ingresos.....159

5.4 Medición de la progresividad o regresividad del gasto 159

5.5 Modelos integrados para analizar el impacto fiscal.....161

5.6 Medición de la pobreza en México a través de un modelo Logit.....163

CAPÍTULO 6. ESPECIFICACIONES TEÓRICAS DEL MODELO ECONOMÉTRICO LOGIT……164

6.1 Econometría y su aplicación 165

6.2 El modelo Logit.....168

6.2.1 Definición 168

6.2.2 Generalidades del modelo 169

6.2.3 Caracteristicas del modelo Logit 170

6.2.4 Ventajas y desventajas del modelo Logit 170

CAPÍTULO 7. APLICACIÓN DEL MODELO LOGIT EN LA MARGINACIÓN MUNICIPAL……170

7.1 Marginación municipal: un estudio econométrico a través de un modelo Logit 172

7.1.1 Bases de datos.....172

7.1.2 Especificación del modelo.....176

7.2 Universo y muestra de estudio 178

CAPÍTULO 8. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS: EL IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO EN EL PDZP EN MICHOACÁN EN EL AÑO 2020……179

8.1 Análisis de los principales resultados 180

8.2 Discusión de los principales resultados…….186

CAPÍTULO 9. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA REDUCIR LA MARGINACIÓN EN MICHOACÁN……189

9.1 Accesibilidad al servicio público de agua potable en los municipios de Michoacán 190

9.2 Inversión en infraestructura para el acceso al servicio de energía eléctrica en los municipios de Michoacán 191

9.3 Gasto público en apoyos de materiales para la construcción en los municipios de Michoacán 192

CONCLUSIONES 193

RECOMENDACIONES 196

REFERENCIAS 199

ANEXOS 210

RELACIÓN DE TABLAS Y FIGURAS

TABLAS

Tabla 1. Padrón de municipios del estado de Michoacán miembros del PDZP……..22

Tabla 2. Teorías del crecimiento…….…….....70

Tabla 3. Conceptos básicos entre evaluación cualitativa y cuantitativa……..124

Tabla 4. Métodos de evaluación……..125

Tabla 5. Ventajas y desventajas del modelo Logit……..……171

Tabla 6. Viviendas beneficiadas con servicios básicos del PDZP……173

Tabla 7. Viviendas beneficiadas con calidad y espacios en la vivienda del PDZP..……174

Tabla 8. Viviendas beneficiadas con infraestructura social comunitaria del PDZP…….175

Tabla 9. Resultados del modelo Logit……..……...180

Tabla 10. Efectos marginales del modelo Logit…….…….....182

Tabla 11. Razones de oportunidad del modelo Logit…….....186

Tabla 12. Comparativa entre programas sociales…….190

FIGURAS

Figura 1. Padrón de municipios del Estado de Michoacán miembros del PDZP……23

Figura 2. Esquema conceptual de la marginación…….…….....32

Figura 3. Porcentaje de población en situación de pobreza en Michoacán, 2010…….....50

Figura 4. Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza, 2010……...51

Figura 5. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema en Michoacán, 2010……...53

Figura 6. Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema en Michoacán, 2010……...54

Figura 7. Diagrama basal de las dimensiones teóricas de la marginación municipal y la construcción del bienestar social…….101

GLOSARIO

MARGINACIÓN: La marginación es un fenómeno de múltiples dimensiones que a su vez es un problema estructural de las sociedades modernas originado principalmente por el modelo de producción económica capitalista. Este fenómeno se expresa en la desigualdad de distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo (CONAPO, 2012).

BIENESTAR SOCIAL: Es la combinación de condiciones y elementos que hacen posible que las personas dentro de una sociedad cubran sus necesidades básicas y, como resultado, alcancen una mejor calidad de vida.

POLÍTICAS PÚBLICAS: Es un curso de acción o de inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos; reflejan no solo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores (Kraft y Furlong, 2006).

MODELO LOGIT: El modelo Logit es un modelo de tipo discreto, esto es que la variable dependiente toma valores discretos. Este modelo es utilizado cuando la variable dependiente toma valores dicotómicos (0 y 1). Este tipo de modelos se utiliza para estimar la probabilidad de que ocurra que Y sea 1 que significa ocurrencia del fenómeno y que Y sea igual a 0 que significa la no ocurrencia del fenómeno (Woodldridge, 2010).

SERVICIOS BÁSICOS: Son los servicios fundamentales que una sociedad requiere para funcionar adecuadamente, ya que garantizan condiciones mínimas de vida y hacen posible el desarrollo de las actividades sociales, económicas, culturales y productivas.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PDZP. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

CONAPO. Consejo Nacional de Población

ZAP. Zonas de Atención Prioritaria

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

CEPAL. Comisión económica para América latina y el caribe

BM. Banco mundial

PNUD. Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social

OMS. Organización Mundial de la Salud

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social

ONU. Organización de las Naciones Unidas

COPLAMAR. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

PIDER. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural

PDL. Programa de Desarrollo Local

RESUMEN

La finalidad de este estudio es conocer el efecto que tuvo la política pública de combate a la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020 a través del análisis de las principales variables del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP). Para lo cual se analizaron las condiciones socioeconómicas de 140,130 viviendas de los 28 municipios miembros del PDZP en el Estado de Michoacán, utilizando la información que nos brindan fuentes oficiales como son: el INEGI 2015 y 2020 y el catálogo de localidades de atención prioritaria del programa antes mencionado.

Posteriormente, se realizó un modelo econométrico de tipo Logit el cual mide la relación entre variables y la estimación de probabilidades de que ocurra un evento. Esto se hace para conocer la relación que existe entre el grado de marginación municipal con cada uno de los indicadores que explican las variables del programa (viviendas con servicio de agua, servicio de luz eléctrica, servicio de drenaje, piso firme, muros de ladrillo, hacinamiento, techo fijo, red de agua potable, red de drenaje, red de electricidad).

De acuerdo a los resultados obtenidos del modelo se puede observar que el acceso al servicio básico de agua potable, el acceso a una red de energía eléctrica y el acceso a mejores espacios de calidad en la vivienda por la disminución de hacinamiento, son las variables que más impacto tuvieron en la disminución del grado de marginación municipal. Por lo tanto, las propuestas de política pública están encaminadas a reforzar y potenciar estos proyectos de infraestructura municipal para apoyar a las localidades a combatir la marginación.

PALABRAS CLAVE: Marginación, política pública, servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, infraestructura social comunitaria, modelo Logit, bienestar social, programa.

ABSTRACT

The purpose fo this study is to know the effect that the public policy to combat municipal marginalization had in the State of Michoacán in 2020 through the analysis of the main

variables of the program for the development of priority areas. For which the socioeconomic conditions of 140,130 homes in the 28 member municipalities of the PDZP in the State of Michoacán were analyzed using the information provided by official sources such as: the 2015 and 2020 population and housing census, as well as the catalog of localities. priority attention of the aforementioned program.

Subsequently, a Logit-type econometric model was carried out which measures the relationship between varables by estimating the probabilities of an event or membership in a certain group occurring. This is done to know the effect or the relationship between the degree of municipal marginalization with each of the program variables (water service, electric light service, drainage service, homes with solid floors, homes with brick walls, homes with overcrowding, homes with fixed roofs, homes with a drinking water network, homes with a drainage network, homes with an electricity network).

According to the results obtained from the model, it can be observed that access to the basic drinking water service, access to an electrical energy network and access to better quality spaces in the home due to the reduction of overcrowding, are the variables that they had the most impact on reducing the degree of municipal marginalization. Therefore, public policy proposals must be aimed at reinforcing and enhancing these municipal infrastructure projects to support localities in combating marginalization.

KEY WORDS: Marginalization, public policy, basic services, quality and spaces in housing, community social infrastructure, Logit model, social welfare, program.

INTRODUCCIÓN

La marginación es un fenómeno social que vulnera a las sociedades que la padecen ya que limita el acceso al desarrollo y el progreso, condiciones necesarias para lograr un desarrollo humano adecuado y una plena realización personal y social.

La pobreza, las desigualdades sociales, la exclusión y las deficiencias de las localidades marginadas, la carencia de servicios básicos, la falta de calidad y espacios en la vivienda y la escasa infraestructura social comunitaria reducen significativamente el nivel de bienestar y profundizan el nivel de marginación. Bajo este panorama, el gobierno de México ha emprendido diversas acciones de política pública para combatir la marginación a través del fomento a la infraestructura y la activación económica de las zonas deprimidas a través de programas como el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP, 2012).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 1990), la marginación se refiere a un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo, ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

En 2010, el Banco Mundial señaló que América Latina era la región con más desigualdad de ingresos a nivel global. En los años noventa, esta desigualdad aumentó en más de la mitad de los países, según el coeficiente de Gini, que mide precisamente tales desigualdades.

La tendencia de aumento de dicho coeficiente se detuvo alrededor del año 2000 y comenzó un periodo de crecimiento económico y de reducción de la desigualdad para la mayoría de los países. No obstante, durante el mismo tiempo en el que la concentración de ingresos se acentuaba en el resto de América Latina, sólo Brasil y México tuvieron una marcada reducción en los niveles de desigualdad.

Pese a que la polarización de los ingresos en México ha caído en términos generales, la desigualdad no sólo persiste en el espacio socioeconómico, también se extiende a nivel regional. De este modo, se observan tres grandes zonas en cuanto a niveles de pobreza y marginación: en orden descendente de bienestar, el norte, el centro, y el sur. Si bien existen excepciones, como Colima, la Ciudad de México, Quintana Roo y Zacatecas.

De este modo, para 2010, los cinco estados con mayor población en pobreza y marginación se encontraban en el sur: Chiapas (78.4 %), Guerrero (67.4 %), Oaxaca (67.2 %), Puebla (61 %) y Tlaxcala (60.4 %). Mientras que, de las cinco entidades con menores niveles de pobreza y marginación, cuatro se encontraban en el norte y sólo una en el centro, incluso a pesar de los incrementos en la pobreza luego de la crisis de 2008: Nuevo León (21.1 %), Coahuila (27.9 %), Ciudad de México (28.7 %), Baja California Sur (30.9 %) y Baja California (32.1 %).

Según datos del CONEVAL 2020 en Michoacán el 46 % de la población se encontraba en condiciones de pobreza o marginación, superando el promedio nacional, que era de 41.9 %.

Como se tiene en los resultados de medición de la pobreza de 2020, el nivel de pobreza en Michoacán fue 4 puntos mayor que el promedio del país. En ese año, el 46 % de la población del estado, es decir, 2, 161, 900 personas, vivía en pobreza. De este grupo, el 40 % se encontraba en pobreza moderada y el 6.1 % en pobreza extrema (Coneval, 2020).

Existe una herramienta al alcance de los gobiernos del mundo para modificar estas realidades, es la política pública. Según Tamayo (1997), las políticas públicas son los procedimientos en manos del gobierno en turno que se orientan a solucionar las problemáticas sociales mas necesarias en un momento determinado.

Frente a este panorama, el gobierno buscó herramientas útiles que permitieran cambiar esta realidad para los municipios en México, con la implementación de una política pública buscaba cambiar el estado de una cosa, es decir, revertir o frenar un problema público. Para lograrlo, organiza y coordina acciones de personas y recursos, quienes se desempeñan con ayuda de procedimientos, tecnologías e infraestructuras para lograrlo.

El gobierno de México implementó una política pública diseñada para combatir la marginación a través del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) en el 2012 donde se buscó desde el gobierno federal encontrar una solución desde un enfoque multidimensional al problema de la persistencia de la pobreza, la desigualdad social y la marginación en México. De acuerdo con los objetivos del programa, los problemas de los altos índices de marginación y de pobreza podrían radicar en la carencia y falta de acceso a la infraestructura para el desarrollo.

La presente investigación está enfocada en analizar los efectos que el gasto público ejercido en el programa tuvo sobre la problemática de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020; en este sentido, se busca conocer de qué manera se vio beneficiada la población objetivo a nivel municipal en un rango de 28 municipios miembros del padrón de beneficiarios del programa.

Para lograr cumplir con las metas del trabajo se presentan las variables de estudio que para este proyecto son: la marginación municipal que será explicada por el gasto público en servicios básicos, el gasto público en calidad y espacios en la vivienda y el gasto público en infraestructura social comunitaria del PDZP, 2020.

Dichas variables son medidas a través de una serie de indicadores con información referente a cada una de las viviendas de cada municipio miembro del padrón de beneficiarios del PDZP que dan un total de 140, 130 viviendas, datos que se procesan a través de un modelo econométrico de tipo Logit, el cual, es un modelo no lineal que se utiliza para conocer la relación que existe entre variables estimando la probabilidad de que un fenómeno ocurra o pertenezca a un grupo.

Este estudio parte de la hipótesis central de que la política pública para combatir la marginación municipal a través del PDZP tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020.

Para comprobar o refutar la hipótesis anterior se utilizó un modelo Logit, que se utiliza para el análisis de regresión, permite identificar las variables más relevantes que explican las diferencias entre grupos y estimar la probabilidad de que un individuo pertenezca a uno de ellos. Este modelo es similar a la regresión normal, pero su diferencia radica en que se emplea una función logística en lugar de una función lineal.

Los resultados que arroja el modelo Logit expresan la probabilidad en porcentaje del impacto que tiene el gasto público de cada variable independiente sobre la marginación municipal en Michoacán en el año 2020.

La estructura en esta investigación esta ordenada en nueve capítulos los cuales sustentan de manera teórica, metodológica y práctica el trabajo que aquí se realizó, de tal manera que

pueda ser el mismo un antecedente para futuras investigaciones en los distintos campos del conocimiento.

Como capítulo principal tenemos los fundamentos de la investigación en el que se expone detalladamente cuál es la problemática que se busca resolver a través de este estudio, así como también se exponen los objetivos, las preguntas y las hipótesis de la investigación. Dentro de este mismo, también se tienen las variables de investigación y la justificación de la realización de la investigación.

Después se encuentra el segundo capítulo dende se presenta el marco referencial de la presente investigación el cual tiene que ver con la marginación municipal en el Estado de Michoacán.

El tercer capítulo está compuesto por el marco jurídico de la política pública de combate a la marginación el cual contiene la conceptualización de la marginación y un acercamiento a la política pública, los distintos modos de evaluar una política pública, su ciclo de vida y los distintos procedimientos que se han realizado en México para combatir la marginación.

El cuarto capítulo es la construcción teórica del bienestar social a través del tiempo, los principales exponentes de las teorías del crecimiento, el desarrollo y el bienestar.

El quinto capítulo tiene que ver con los elementos conceptuales de la política pública.

El capítulo sexto está dedicado al impacto del gasto público en el grado de marginación en los municipios, diversas metodologías que se encontraron para medir éste y algunos estudios de caso para ejemplificar la metodología que se ha utilizado en este estudio.

En el capítulo séptimo están los elementos metodológicos de la presente investigación entre los cuales están el universo y muestra de estudio, los indicadores que miden cada una de las variables de estudio como son los índices de marginación municipal, así como también se expone el modelo econométrico que se realizó para dar el análisis de datos, se exponen las ecuaciones, las variables y los indicadores en forma de datos organizados dentro de tres bases de datos recopiladas mediante revisión bibliográfica y en fuentes oficiales así como la obtención de los resultados del análisis.

El capítulo octavo está conformado por el análisis e interpretación de los resultados obtenidos en nuestro estudio y las primeras conclusiones a las que se ha llegado.

Finalmente, el capítulo noveno se enfoca en hacer una propuesta de política pública de combate a la marginación que optimice el gasto público que se destina al combate a la marginación municipal en el Estado de Michoacán mejorando el beneficio a los beneficiarios finales del recurso ejercido.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este apartado se exponen los fundamentos de la investigación dentro de los cuales tenemos el planteamiento del problema que aquí se analiza sobre la problemática de la marginación municipal en el Estado de Michoacán, así mismo, se exponen las variables de estudio que sustentarán de manera empírica este estudio, además se expone la justificación, así como los objetivos, los preguntas y las hipótesis de este trabajo de tal manera que se pueda especificar de manera general lo que se pretende realizar en este trabajo para fines científicos y lograr hacer una contribución más a la academia.

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para lograr un adecuado desarrollo humano y encontrar un nivel de vida satisfactorio las personas requieren reunir un determinado numero de factores que permitan el disfrute de una vida digna para lograr el bienestar.

Hablar de bienestar social es un concepto mucho más amplio y robusto ya que incluye elementos que inciden de manera positiva en la calidad de vida de un grupo o una población como son: necesidades básicas, vivienda, educación, servicios de salud y tiempo libre. Aunque para cada persona el concepto de bienestar puede ser distinto, en general, se relaciona principalmente con condiciones materiales y económicas objetivas que influyen en la vida de las personas.

Mediante el análisis sobre las dimensiones del bienestar es posible observar que la pobreza, las desigualdades sociales, la exclusión y las deficiencias de las localidades marginadas, la carencia de servicios básicos, la falta de calidad y espacios en la vivienda y la escasa infraestructura social comunitaria reducen significativamente el nivel de bienestar y profundizan el nivel de marginación. Bajo esta lógica, el gobierno ha emprendido diversas acciones de política pública para combatir la marginación a través del fomento a la infraestructura y la actividad económica de las zonas deprimidas a través de programas como lo es el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP, 2012).

La marginación es un fenómeno que surge en la época moderna con el sistema capitalista de producción, específicamente como un suceso de cambio estructural en las condiciones históricas del desarrollo. Se manifiesta principalmente por la dificultad de expandir el desarrollo y el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las distintas regiones del país. La marginación tiene la facultad de excluir a los distintos grupos sociales del desarrollo y sus beneficios.

Para 2010 según un estudio del Banco Mundial, Latinoamérica era la región con más desigualdad de ingresos a nivel global. Durante la década de 1990 el coeficiente de Gini (medida de desigualdad en los ingresos que va de 0 a 1) se incrementó en dos tercios de los países de la región. La tendencia de aumento de dicho coeficiente se detuvo alrededor del año 2000, y comenzó un periodo de crecimiento económico y de reducción de la desigualdad

para la mayoría de los países. No obstante, durante el mismo tiempo en el que la concentración de ingresos se acentuaba en el resto de América Latina, sólo Brasil y México tuvieron una marcada reducción en los niveles de desigualdad.

Pese a que la polarización de los ingresos en México ha caído en términos generales, la desigualdad no sólo persiste en el espacio socioeconómico, también se extiende a nivel regional. De este modo, se observan tres grandes zonas en cuanto a niveles de pobreza y marginación: en orden descendente de bienestar, el norte, el centro, y el sur. Si bien existen excepciones, como Colima, la Ciudad de México, Quintana Roo y Zacatecas, es posible hacer tal distinción. De este modo, para 2010, los cinco estados con mayor población en pobreza y marginación se encontraban en el sur: Chiapas (78.4 %), Guerrero (67.4 %), Oaxaca (67.2 %), Puebla (61 %) y Tlaxcala (60.4 %). Mientras que, de las cinco entidades con menores niveles de pobreza y marginación, cuatro se encontraban en el norte y sólo una en el centro, incluso a pesar de los incrementos en la pobreza luego de la crisis de 2008: Nuevo León (21.1 %), Coahuila (27.9 %), Ciudad de México (28.7 %), Baja California Sur (30.9 %) y Baja California (32.1 %).

La política pública diseñada para combatir la marginación a través del programa para el PDZP desde el gobierno federal se creó para dar una solución desde un enfoque multidimensional al problema de la persistencia de la pobreza, la desigualdad social y la marginación; la estrategia dejó de ser plenamente asistencialista. De acuerdo con las acciones del programa, los problemas de los altos índices de marginación y de pobreza radican en la carencia y falta de acceso a la infraestructura para el desarrollo. Así, a partir de 2009, el gobierno federal decidió conjuntar los programas para el Desarrollo Local y para el Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias (ZAP).

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, es el producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, el cual atiende integralmente los rezagos vinculados con la carencia de servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria ubicados en los municipios con índices de muy alta y alta marginación que conforman las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), de manera específica y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago (SEDESOL, 2015).

Este programa buscaba ayudar a mejorar las condiciones de los territorios con mayor marginación y rezago social en el país, mediante la disminución de carencias relacionadas con el acceso a servicios básicos, la calidad y el espacio de las viviendas, así como la infraestructura social de las comunidades. (PDZP, 2012).

De esta manera el programa pretende contribuir a cerrar las brechas en la desigualdad regional, reducir los índices de marginación municipal y mejorar el nivel de bienestar social a través del mejoramiento de los servicios básicos, de la calidad y espacios en la vivienda y de la creación, rehabilitación y ampliación de la infraestructura social comunitaria en las zonas del país que por sus condiciones estructurales de marginación, pobreza y exclusión social requieren de atención prioritaria (CONEVAL, 2013).

Los principales indicadores en los que se enfoca el programa para el desarrollo de zonas prioritarias son: atención de localidades sin servicios básicos, atención a localidades con acciones de calidad y espacios en la vivienda, atención a localidades con acciones de infraestructura social comunitaria, viviendas sin servicios sanitarios, viviendas en proyecto de muros reforzados y techos, viviendas sin piso firme, instalación de estufas ecológicas, obras de saneamiento, viviendas sin energía electica, viviendas sin agua potable y rellenos sanitarios, construcción y reconstrucción de infraestructura de salud y educación, infraestructura de centros públicos de cómputo con acceso a internet, caminos rurales y sistemas de comunicación, organización comunitaria y planeación participativa, etc. (DOF, 2015).

Las acciones implementadas en la mejora de los servicios básicos, la calidad y espacios en la vivienda y la infraestructura social comunitaria en las localidades con índices de alta y muy alta marginación en México están fundamentados en evidencia empírica que muestra por ejemplo que el piso firme contribuye a disminuir la incidencia de enfermedades parasitarias en un 78 %, la anemia en un 81 % y los episodios de diarrea en 49 %. Estas acciones tienen un efecto positivo en el desarrollo cognitivo de los niños y adolescentes, entre un 36 % y 96 % dependiendo del rango de edad (OMS, 2001).

Las evidencias directas provenientes de evaluaciones que miden rigurosamente el impacto de la instalación de estufas ecológicas, muestran una reducción de volúmenes de monóxido

de carbono en el sistema respiratorio que contribuye a reducir riesgos en la salud (elevar la expectativa de vida, reducir la incidencia de enfermedades respiratorias, mejorar la capacidad pulmonar) de adultos y menores de edad. Esto reduce los gastos de las familias en medicinas y atención médica e incrementa su productividad en el trabajo, así como la asistencia escolar de los jóvenes (OMS, 2001).

Diversos estudios hechos en torno al programa como son evaluaciones externas y diagnósticos se justifica la importancia otorgada y la inclusión de las variables de estudio: servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria en las localidades como elementos que repercuten en las posibilidades de desarrollo y por consiguiente en el nivel de marginación y en el de bienestar social.

Zonas de Atención Prioritaria Rurales en México:

- 1,251 municipios con muy alta y alta marginación (365 y 886 respectivamente), que se ubican dentro de 26 estados y registran una población de 17, 000, 000 de habitantes.
- 32 regiones que incluyen 365 municipios con niveles de muy alta marginación y 455 con niveles de alta marginación, que registran un total de 9.1 millones de habitantes.

Respecto de las zonas de atención prioritaria por regiones, la mayoría se localizan en Oaxaca (8), Chiapas (6), Puebla (6), Guerrero (4) y Veracruz (4). En lo referente a las urbanas, todas las entidades cuentan con localidades de atención prioritaria, las entidades con el mayor número son: México (201), Veracruz (183), Puebla (176) y Oaxaca (171), mientras que Baja California Sur (12), Quintana Roo (13), Aguascalientes (14) y Colima (15) son los estados con el menor número de localidades de atención prioritaria.

En el Estado de Michoacán se ha observado una tendencia de aumento de la desigualdad social, el rezago y la marginación en algunos municipios, los cuales a pesar de formar parte de programas federales para el progreso social aún inciden dentro de los índices de alta y muy alta marginación y rezago social por lo que surge la interrogante de investigación que compete a la presente: ¿Cuál ha sido el efecto de la política pública de combate a la

marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020 implementada a través del PDZP?

A continuación, se presenta un padrón único de municipios del estado de Michoacán miembros del PDZP en el periodo 2015-2020:

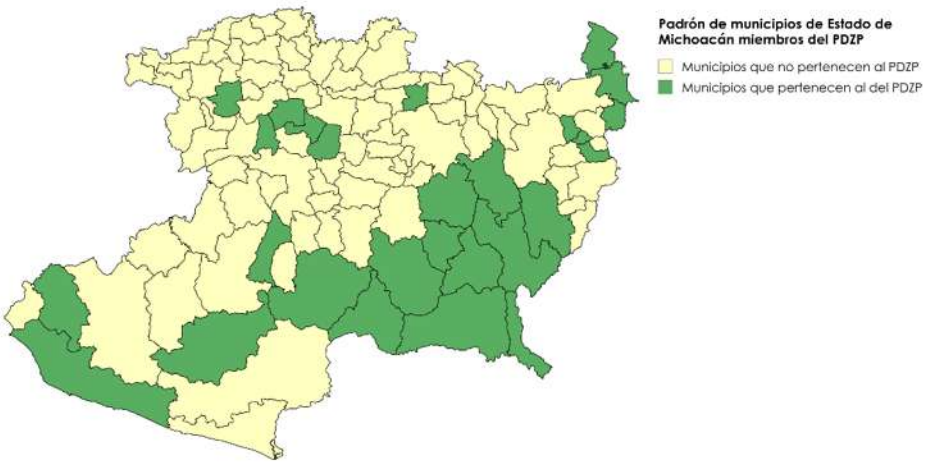
Tabla 1

Padrón de municipios del Estado de Michoacán miembros del PDZP

CLAVE DE ENTIDAD FEDERATIVA	ENTIDAD FEDERATIVA	CLAVE DE MUNICIPIO Ó DELEGACIÓN	MUNICIPIO Ó DELEGACIÓN	GRADO DE MARGINACIÓN 2015	GRADO DE REZAGO SOCIAL 2015	% DE POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA 2015
16	MICHOACÁN	16007	APORO	ALTO	MEDIO	16.36
16	MICHOACÁN	16008	AQUILA	MUY ALTO	ALTO	29.19
16	MICHOACÁN	16013	CARÁCUARO	ALTO	MEDIO	34.6
16	MICHOACÁN	16017	CONTEPEC	ALTO	MEDIO	15.58
16	MICHOACÁN	16021	CHARAPAN	ALTO	ALTO	33.34
16	MICHOACÁN	16024	CHERÁN	ALTO	ALTO	35
16	MICHOACÁN	16025	CHILCHOTA	ALTO	ALTO	32.92
16	MICHOACÁN	16026	CHINICUILA	ALTO	MEDIO	19.77
16	MICHOACÁN	16027	CHUCÁNDIRO	ALTO	MEDIO	17.88
16	MICHOACÁN	16029	CHURUMUCO	ALTO	MEDIO	26.51
16	MICHOACÁN	16031	EPITACIO HUERTA	ALTO	BAJO	16.29
16	MICHOACÁN	16035	LA HUACANA	ALTO	MEDIO	18.43
16	MICHOACÁN	16038	HUETAMO	ALTO	MEDIO	17.66
16	MICHOACÁN	16041	IRIMBO	ALTO	BAJO	15.95
16	MICHOACÁN	16049	MADERO	ALTO	ALTO	25
16	MICHOACÁN	16056	NAHUATZEN	ALTO	ALTO	43.98
16	MICHOACÁN	16057	NOCUPÉTARO	ALTO	ALTO	33.17
16	MICHOACÁN	16061	OCAMPO	ALTO	ALTO	26.2
16	MICHOACÁN	16064	PARÁCUARO	ALTO	MEDIO	17.17
16	MICHOACÁN	16077	SAN LUCAS	ALTO	MEDIO	23.49
16	MICHOACÁN	16081	SUSUPUATO	ALTO	ALTO	32.19
16	MICHOACÁN	16084	TANGAMANDAPIO	ALTO	MEDIO	17.5
16	MICHOACÁN	16092	TIQUICHEO DE NICOLÁS ROMERO	MUY ALTO	ALTO	32.58
16	MICHOACÁN	16093	TLALPUJAHUA	ALTO	MEDIO	17.05
16	MICHOACÁN	16096	TUMBISCATÍO	ALTO	ALTO	29.58
16	MICHOACÁN	16097	TURICATO	ALTO	MEDIO	21.83
16	MICHOACÁN	16099	TUZANTLA	ALTO	MEDIO	28.72
16	MICHOACÁN	16101	TZITZIO	MUY ALTO	ALTO	40.63

Nota. Elaboración propia con datos del PDZP.

Figura 1
Padrón de municipios del Estado de Michoacán miembros del PDZP



Nota. Elaboración propia con datos del PDZP, 2010-2018.

De esta manera se pretende dar una explicación científica al fenómeno de estancamiento en el progreso, el desarrollo y el bienestar social en los municipios con índices de alta y muy alta marginación del Estado de Michoacán a pesar de recibir constantemente el impulso económico de los programas de desarrollo social como lo es el PDZP que operó en México en el periodo 2012-2018 en México.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Las preguntas de investigación son el instrumento a través del cual se define de manera precisa aquello que se pretende conocer o probar mediante la investigación. Las preguntas de investigación para el presente caso son las siguientes:

1.2.1 PREGUNTA GENERAL

¿Cuál ha sido el efecto del gasto público en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias sobre la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020?

1.2.2 PREGUNTAS ESPECÍFICAS

1. ¿Cuál fue el impacto del gasto público en servicios básicos afectó el nivel de marginación municipal a través del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020?
2. ¿Cómo influyó el gasto público en calidad y espacios en la vivienda afectó el nivel de marginación municipal a través del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020?
3. ¿De qué manera el gasto público en infraestructura social comunitaria afectó el nivel de marginación municipal a través del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020?

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los objetivos aquí presentes serán las metas o los fines general y específicos que se pretenden alcanzar con la investigación.

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Conocer el impacto que tuvo el gasto público en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria del PDZP sobre la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar cuál ha sido el efecto del gasto público en servicios básicos en el nivel de marginación municipal a través del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020.

2. Investigar cuál ha sido el impacto del gasto público en calidad y espacios en la vivienda en el nivel de marginación municipal a través del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020.

3. Averiguar de qué forma ha influido el gasto público en infraestructura social comunitaria en el nivel de marginación municipal a través del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020.

1.4 JUSTIFICACIÓN

La justificación de la investigación considera aspectos como la conveniencia, la relevancia social, las implicaciones prácticas, el valor teórico y la utilidad metodológica de la presente investigación.

1.4.1 CONVENIENCIA

Debido a la importancia del acceso a los SB, CEV e ISC para reducir el nivel de marginación y mejorar el nivel de bienestar social en los municipios con niveles elevados de marginación en el Estado de Michoacán como uno de los principales factores para elevar el nivel de vida de la población resulta conveniente investigar el efecto de la política pública de combate a la marginación municipal medido a través de estas variables que conforman los ejes centrales donde se ejerció el gasto público destinado al programa para el desarrollo de zonas prioritarias durante el año 2020 para conocer el impacto en el bienestar de la sociedad.

1.4.2 RELEVANCIA SOCIAL

La relevancia social que implica realizar esta investigación reside en plantear diversas estrategias que permitan orientar tanto las acciones públicas como privadas para fortalecer la eficiencia en el gasto público en SB, CEV e ISC en atención a zonas prioritarias como son los municipios con grandes niveles de marginación del Estado de Michoacán y con ello contribuir a mejorar el nivel de vida de la población local.

1.4.3 IMPLICACIONES PRÁCTICAS

De esta manera, se podrá contribuir a resolver problemas prácticos como: atención de localidades sin servicios básicos en la vivienda, atención a localidades con acciones de calidad y espacios en la vivienda, atención a localidades con acciones de infraestructura social comunitaria, viviendas sin servicios sanitarios, viviendas en proyecto de muros reforzados y techos, viviendas sin piso firme, instalación de estufas ecológicas, obras de saneamiento, viviendas sin energía electica, viviendas sin agua potable y rellenos sanitarios, construcción y reconstrucción de infraestructura de salud y educación, infraestructura de centros públicos de cómputo con acceso a internet, caminos rurales y sistemas de comunicación, organización comunitaria y planeación participativa.

1.4.4 VALOR TEÓRICO

Este trabajo será una de las primeras investigaciones que se realicen en torno a analizar el efecto de las acciones gubernamentales para reducir la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020 a través del PDZP medido a través de las variables: gasto público en SB, CEV e ISC, por lo que la información recabada será de gran valor teórico para futuras investigaciones en otros campos del conocimiento, así como, los resultados que se obtengan podrán ayudar a explicar y/o entender otros fenómenos económico-sociales que actualmente predominan en dichos municipios.

1.4.5 UTILIDAD METODOLÓGICA

Finalmente, la utilidad metodológica de este trabajo consiste en que, a partir de la experiencia que se obtenga al diseñar o implementar un método específico de recolección de datos y procesamiento de la información, se podría abrir un nuevo camino para facilitar estos procesos en futuras investigaciones multidisciplinarias.

1.5 TIPO DE INVESTIGACIÓN

Este estudio es de tipo descriptivo, pues mediante ella se pretende explicar en qué medida el gasto público en SB, CEV e ISC mejoraron el nivel de marginación municipal en el caso del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020.

Será de tipo exploratoria ya que el efecto de la política pública para combatir la marginación municipal en el Estado de Michoacán a través del PDZP 2020 ha sido un tema poco estudiado y se cuenta con poco conocimiento, por lo que nuestro trabajo pretende recabar información pertinente para comprender este tema.

También será una investigación de tipo correlacional ya que se pretende encontrar la relación existente entre el nivel de marginación municipal y el gasto público ejercido en el PDZP en el Estado de Michoacán con las variables SB, CEV e ISC con la finalidad de establecer la relación de influencia que estas tienen en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en estos municipios.

Asimismo, será de tipo explicativa ya que pretende encontrar las relaciones de causa-efecto entre las variables y su grado de incidencia en el nivel de marginación municipal y el gasto público en SB, CEV e ISC del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020.

1.6 HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Las hipótesis de una investigación son las posibles soluciones al problema estudiado, que serán verificadas como válidas o no a lo largo de la investigación.

I.6.1 HIPÓTESIS GENERAL

La política pública para combatir la marginación municipal a través del PDZP tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020.

1.6.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

1. El gasto público en SB del PDZP tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020.
2. El gasto público en CEV del PDZP tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020.
3. El gasto público en ISC del PDZP tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020.

1.7 IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES

En la presente investigación se identificó una variable dependiente, la cual será evaluada a partir de la influencia de tres variables independientes que describen su comportamiento.

1.7.1 VARIABLE DEPENDIENTE

Y = Marginación municipal en el Estado de Michoacán.

I.7.2 VARIABLES INDEPENDIENTES

X_1 = Gasto público en servicios básicos (SB)

X_2 = Gasto público en calidad y espacios en la vivienda (CEV)

X_3 = Gasto público en infraestructura social comunitaria (ISC)

CAPÍTULO 2

MARGINACIÓN MUNICIPAL EN MICHOACÁN

En este capítulo se exponen las principales causas que dan lugar a la marginación en el Estado de Michoacán, México haciendo una revisión histórica y contextual de la marginación primeramente en el contexto mundial, posteriormente en el contexto mexicano y específicamente en el lugar que es objeto de estudio: los municipios del Estado de Michoacán.

Abordaremos en este capítulo el marco jurídico de la marginación en México como parte del desarrollo referencial de la presente investigación, así como, las principales políticas públicas que se han implementado en el país para combatir la marginación en los municipios y finalmente se exponen las principales directrices y objetivos del programa en cuestión: El PDZP en Michoacán.

2.1 EL CONCEPTO DE MARGINACIÓN

La marginación es un fenómeno de múltiples dimensiones que a su vez es un problema estructural de las sociedades modernas originado principalmente por el modelo de producción económica capitalista. Este fenómeno se expresa en la desigualdad de distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo (CONAPO, 2012).

De manera más puntual, los grupos de personas que padecen marginación se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad frente a otras sociedades, ya que no tienen las condiciones de superar esta situación por sí solas. Esto se debe a que la marginación implica no solo la falta de acceso a bienes y servicios esenciales para el bienestar social, sino también diversas privaciones. Además, está relacionada con la ausencia de capacidades y oportunidades que permitan generar o alcanzar el progreso social. (CONAPO, 2012).

La marginación no es una situación que sea de elección individual, sino que es resultado de un modelo de producción que no brinda a todos los individuos las mismas oportunidades de progresar además de que las desventajas que ocasiona la marginación se acumulan hasta configurar escenarios cada vez más desfavorables.

En este punto de la historia, es fundamental que el Estado intervenga a través de herramientas de incidencia como lo son las políticas públicas para ayudar a mitigar la marginación. Esto es, ya que ésta la instancia responsable que debe regular el modo de producción, fomentar las actividades económicas, procurar el bienestar de la población y de las localidades, Así como, acercar el desarrollo y el progreso a los sectores de la sociedad que por sus condiciones de precariedad no tienen acceso al disfrute del bienestar.

Con el propósito de poder ubicar con mayor precisión las zonas más afectadas por la marginación y diferenciarlas según su intensidad de sus carencias, el CONAPO, desde 1990, impulsó la creación de indicadores que permitieran analizar y clasificar de acuerdo a las desventajas sociales y necesidades de la población.

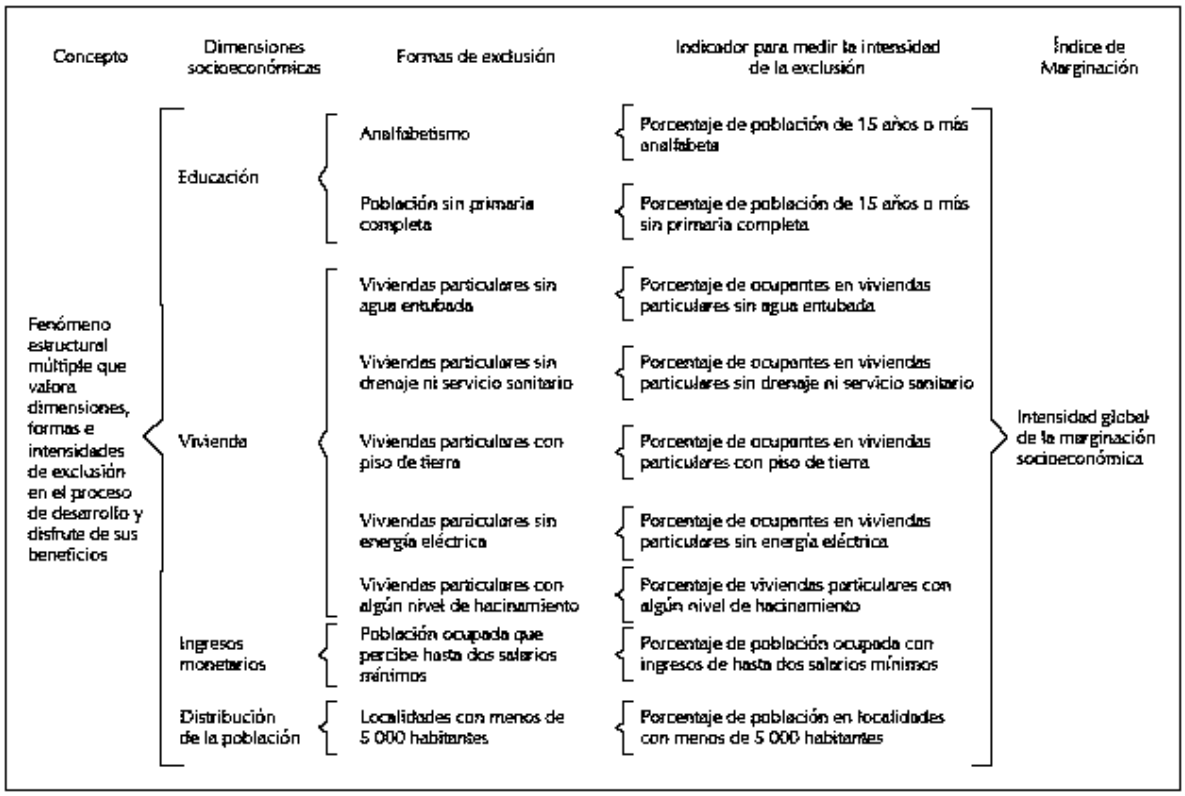
A partir de este proceso surgió el índice de marginación, como una herramienta estadística que permite ubicar las regiones del país donde la población enfrenta mayores limitaciones para desarrollarse y cuenta con pocas posibilidades de crear o aprovechar oportunidades. Con

base en datos actualizados, este indicador es útil para que las instituciones gubernamentales organicen y enfoquen sus intervenciones en los ámbitos estatal y municipal, dando prioridad a las zonas según el nivel de rezago que presentan.

Así es como en este trabajo es de vital importancia analizar el efecto de la política pública para el combate a la marginación municipal en el Estado de Michoacán a través del PDZP.

A continuación, se expone un esquema conceptual del fenómeno de la marginación en el cual se desglosas las dimensiones socioeconómicas, las formas de exclusión, los indicadores para medir el grado de la exclusión y finalmente en índice de marginación.

Figura 2
Representación conceptual de la marginación



Nota. Tomado de SEMARNAT (2008).

2.2 CONCEPTO DE POBREZA

La cosmovisión de la pobreza ha sido un tema inquietante y alarmante para diversos estudiosos como los sociólogos, economistas e historiadores. Por lo que existen muchos

conceptos y definiciones respecto a este tema. De hecho, durante mucho tiempo las políticas públicas gubernamentales no siempre estuvieron enfocadas en combatir la pobreza.

Boltvinik parte del concepto de la Real Academia de la Lengua Española sobre la pobreza, la cual dice que: la pobreza es la carencia de lo necesario para el sustento de la vida. Así, los conceptos de pobreza y persona pobre están estrechamente relacionados con una condición de insuficiencia o privación de los recursos necesarios para vivir. Así, la pobreza se entiende como un fenómeno relativo, en el que se contrasta la realidad de las personas con un estándar de bienestar ya establecido. (Boltvinik, 2000).

Sin embargo, acercarse a un concepto de pobreza requiere centrar el interés principalmente en el grupo que padece o esta viviendo tal condición, en un sentido lógico, los pobres son un grupo de personas que tienen la característica de pobreza y sobre ellos es que se debe enfocar el estudio para conocer mejor sus características (Sen, 1981).

De esta manera, se plantea un concepto de pobreza revolucionario basado en las capacidades humanas más allá de las carencia o necesidades económicas, “la pobreza es la falta de capacidades básicas que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad, así la pobreza no es cuestión de escaso bienestar, sino de incapacidad de conseguir bienestar por ausencia de los medios” (Sen, 1992).

Paul Spicker (1999) reconoce once posibles formas de identificar esta palabra las cuales son: “como necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable”.

Gary Fields (2001) define la pobreza: “como la incapacidad de un individuo o una familia para disponer de los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas”.

Peter Townsend analiza tres concepciones de la pobreza que se han desarrollado en el siglo XX, la pobreza como privación relativa, como subsistencia y como necesidades básicas. Para este autor, la pobreza es cuando las personas no pueden cumplir con las costumbres o las demandas sociales que se le dan a la gente por costumbre y pertenencia (Townsend, 1993).

Otra definición de pobreza es la que ha dado el Consejo de Europa en el año 1984 el cual dice que "una persona pobre es aquella que cuyos recursos resultan tan limitados que se traducen en su exclusión del nivel de vida mínimamente aceptable en el estado miembro en el que vive" Gordon (2004).

El Banco Mundial define la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo. Para llegar a esta definición la institución tuvo que responder preguntas como: ¿cómo medimos el nivel de vida?, ¿qué queremos decir con nivel de vida mínimo? y ¿cuánta pobreza hay? (BM, 1990).

La Organización de la Naciones Unidas (ONU) por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo presentó por primera vez la expresión pobreza humana, basada en el concepto de capacidades de Sen y definió la pobreza como la negación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable (PNUD, 1997).

El principal concepto de pobreza que abordaremos en la presente es el que hace referencia a una situación de percepción de bajos ingresos económicos que conduce al subconsumo, mientras que la marginación se relaciona con las carencias o la exclusión socioeconómica, política o cultural de la población frente al sistema económico actual (Sánchez, 2000).

La pobreza se puede definir desde varias perspectivas teóricas; En una definición multidimensional que aporta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señala "Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social -en los seis indicadores de rezago: educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación- y su ingreso económico es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias" (CONEVAL, 2015). En este sentido, la calidad de vida se evalúa, principalmente, en términos de ingresos económicos que provocan el subconsumo.

2.3 DIFERENCIAS ENTRE MARGINALIDAD Y MARGINACIÓN

Históricamente surge primero el concepto de marginalidad, que adquirió relevancia en los años setenta. En primer lugar, el concepto marginalidad se refiere a una condición personal, y tenía como propósito central descubrir las determinantes del desarrollo económico. Por su

parte, el concepto marginación pretende dar cuenta de la exclusión de una sociedad en conjunto.

En segundo lugar, difieren en extensión y en comprensión. La noción de marginalidad incluye a la marginación, esto porque la primera contiene las mismas dimensiones conceptuales que la segunda, pero considera además aspectos sociopsicológicos, culturales, y políticos. La marginación es un concepto que incluye a toda la población, en tanto se aplica a sus ámbitos de residencia. En cambio, la marginalidad sólo considera zonas urbanas (Cortés, 2002).

En tercer lugar, se diferencian de sus temas de análisis. La marginación refiere a agregados sociales espacialmente localizados, ya sea municipios o zonas metropolitanas, mientras que la marginalidad estudia a los individuos.

Es importante diferenciar marginación con marginalidad ya que son conceptos con raíces teóricas distintas, que organizan conjuntos de hechos distintos de acuerdo con diferentes teorías. Por ello es la diferenciación entre marginalidad (personas) y marginación (referido a un territorio o espacio). Para este trabajo, se toma en la Teoría de la Marginalidad para situar el Índice de Marginación.

2.4 EL CONCEPTO DE MARGINACIÓN EN LA ACTUALIDAD

La medición de la marginación en la actualidad toma en cuenta los rezagos en consumos individuales a partir de parámetros normativos establecidos para variables económicas, sociales o políticas (CONAPO, 2015). Esta forma de cuantificar, si bien resulta descriptiva o estática, ofrece resultados prácticos sobre todo para el diseño de políticas públicas, ya que permite detectar grupos sociales y regiones en condiciones de rezago respecto a los valores mínimos o promedios. Esta forma de conceptualizar y medir la marginación es aplicada por el Consejo Nacional de Población.

En las investigaciones de enfoque sociológico, la marginación es sinónimo de exclusión, pues la definen como una situación social de desventaja profesional, de estatus social, económica o política, generada por la dificultad que una persona o grupo tiene para integrarse a algunos

de los sistemas de funcionamiento social (integración social). Con este mismo enfoque también es definida como la acción excluyente de la sociedad, que rechaza al individuo, no le ofrece los medios con que poder ajustar su conducta a las normas sociales (Garrocho, 1999).

Para llegar a una definición de marginación se debe tener en cuenta que ésta es un fenómeno que expone la desigual distribución del ingreso y de los beneficios del desarrollo entre la población, de esta manera se deben considerar todas aquellas limitaciones que enfrentan las personas en los distintos grupos sociales para acceder a condiciones básicas de bienestar, tomando en cuenta principalmente tres dimensiones: la educación, la vivienda y los ingresos. (Cortés, 2006).

En los enfoques de tipo económico existen varias definiciones, como la de Montes: "La marginación implica un problema en el que se aparta de la sociedad a un sector de ella, o a una o varias personas con repercusiones de tipo social, educacional y laboral, entre muchas otras; resultado de las condiciones económicas y estructurales" (Montes, 2015).

También la de Ortega (2003), quien entiende por población marginada aquella que ha quedado al margen de los beneficios del desarrollo y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible.

El Consejo Nacional de Población define a la marginación como: Un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación ciudadana en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios (CONAPO, 1994).

Claramente, a manera de conclusión, podemos decir que la marginación se relaciona con las carencias o la exclusión socioeconómica, política o cultural de la población, la cual integra de forma multidimensional dichas características y da como resultado una visión objetiva de las condiciones de vida de la población.

2.5 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE MARGINACIÓN

El debate sobre la teoría de la marginalidad surge de los efectos del proceso de industrialización por sustitución de importaciones entre los años treinta y cuarenta del pasado siglo en varios países de América Latina. Bajo este modelo se pensaba lograr en la región un desarrollo económico autosustentado y controlado. Así, la industria generaría fuentes de trabajo para la población activa. La industrialización era una exigencia ineludible del desarrollo latinoamericano (Bassols, 1990).

En los setenta, las tesis desarrollistas de los teóricos de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) entendían la marginalidad como una integración aún no alcanzada, como una fase de transición hacia la sociedad moderna (CEPAL, 1974).

Su tesis central era la existencia en todos los países de América Latina un vasto sector de la población en condiciones de marginalidad. Esta situación se caracteriza por la falta de participación y de integración interna de los grupos marginales. El hombre marginal se caracteriza por la incapacidad de modificar su situación por propia iniciativa. En consecuencia, según el Centro de Desarrollo Económico para América Latina (DESAL), la superación de la marginalidad sólo podría lograrse vía la actuación de agentes externos que organizaran a los marginales (Pradilla y Castro, 1990).

En los años setenta era claro que había una mayor concentración de la riqueza, la cual había quedado en las grandes empresas capitalistas y en los monopolios. También había aumentado la pobreza urbana y rural. En resumen, la economía latinoamericana se volvió más dependiente, incluso en términos tecnológicos y financieros. Esto se agravó en los ochenta por la crisis económica global.

El concepto de marginación ha tenido un gran debate entre los científicos sociales de acuerdo al marco teórico en que se le ubique. Para América Latina destacan los autores de dos corrientes sociológicas: la desarrollista-funcionalista y la teoría de la dependencia. El principal exponente del punto de vista funcionalista es Germani (1988), el cual consideraba que la marginalidad era equivalente a la falta de participación de individuos y grupos en las esferas en que, de acuerdo con determinados criterios, les correspondería participar.

La marginalidad teóricamente se ubica dentro de la teoría de la modernización, según la cual, en las sociedades subdesarrolladas existen una fracción tradicional y una fracción moderna, siendo esta fracción tradicional un obstáculo para el crecimiento económico.

La noción de "marginal" se define como aquellas zonas geográficas en que aún no han penetrado las normas ni las formas modernas. En conclusión, solo son sociedades atrasadas en busca de la modernidad (Salazar, 2002).

La marginalidad, en la interpretación de Desal en 1969, propuso básicamente que ésta es una categoría descriptiva de carácter cultural, asociada principalmente a las condiciones precarias de los habitantes de barrios urbanos localizados en las periferias o en los márgenes de las principales ciudades de América Latina. Desal distinguió cinco dimensiones del concepto marginalidad, todas ellas referidas a las personas, a los individuos, no a las localidades, municipios o estados (Cortés, 2006):

1) La dimensión ecológica. Los marginales residen en viviendas localizadas en "círculos de miseria".

2) La dimensión sociopsicológica. "Los marginales no tienen capacidad para actuar: simplemente pueblan el lugar, sólo son, y nada más". Marginalidad significa falta de participación en los beneficios y recursos sociales.

3) La dimensión sociocultural. "Los marginales tienen bajos niveles de vida, de salud y de vivienda, y educacionales".

4) Dimensión económica. "Los marginales tienen ingresos de subsistencia y empleos inestables".

5) Dimensión política. "Los marginales no participan, no cuentan con organizaciones políticas que los representen".

Desde el enfoque marxista y de la teoría de la dependencia, distintos autores rescatan el concepto de marginalidad o masas marginales. Investigadores como Quijano (1988) o Nun (2000) analizan la marginalidad a partir de las relaciones históricas de América Latina con los países centrales. Estos autores mencionan, en los años sesenta, que el concepto de marginalidad era frecuentemente empleado por la teoría burguesa para velar la realidad en

que se encontraban ciertos núcleos de población de los países capitalistas en la fase monopolista, y que las soluciones propuestas para enfrentarla se dirigían a atacar los efectos y no las causas. Además, señalan que la marginalidad no era un fenómeno pasajero sino estructural, ya que no era posible lograr una integración gradual de la población desempleada, es decir, la marginalidad no era erradicarle dentro del sistema capitalista, sino que era disfuncional.

Quijano señala entre las principales características económicas de la ocupación en las actividades marginales a las siguientes: mínima productividad, desligada de la producción directa de bienes, mercado de trabajo reducido e inestable, relaciones de trabajos inestables, y salarios insignificantes e igualmente inestables.

Estos autores, caracterizan a la marginalidad como un fenómeno de desocupación de grandes sectores de la población en América Latina. Exponiendo el significado original del llamado Ejército Industrial de Reserva (EIR) y de la superpoblación relativa. Ambos autores establecen una diferenciación entre EIR y superpoblación relativa, términos usados indistintamente por Marx para referirse a aquella población que no forma parte de los obreros en activo y que es excedente relativo para la industria capitalista en general (Marx, 1867).

Ellos hablan de un polo marginal o de una población marginalizada diferente al EIR al no tener posibilidades reales de ser empleada en la estructura económica actual. Incluso aclara que no sólo existe una población marginalizada con respecto al sector actual de la economía, sino actividades marginales frente a los monopolios extranjeros. En la fase del capitalismo monopolista, se genera una mano de obra marginalizada que crece en mayor proporción que el EIR.

El proceso de cambio tecnológico produce un polo marginal de la estructura económica no integrado a las características de dicho proceso. Quijano menciona que el núcleo central de la economía es el más avanzado tecnológicamente, y por ello desplaza del trabajo a un mayor número de población al reducir las necesidades de cantidad de mano de obra en las grandes industrias. Se forma, así, una masa marginal (parte de la mano de obra ocupada por el capital industrial competitivo, la mayoría de los trabajadores de actividades terciarias, la mayoría de

los desocupados, la totalidad de la fuerza de trabajo del capital comercial) cada vez más amplia en relación al mercado de trabajo monopolístico (Quijano, 1968).

Además, ¿cómo explicar el surgimiento de las maquiladoras y su introducción masiva en los países latinoamericanos y, en general, a nivel mundial? El concepto unilateral y restringido del EIR que sostienen ambos autores limita la comprensión de los nuevos procesos de las economías periféricas o dependientes, donde, como en el caso mexicano, la industria maquiladora se convierte en la base de la reconversión industrial.

Como mencionan Pradilla y Castro (1990), una de las condiciones básicas para la existencia objetiva de la maquila es la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, pues como ahí apuntan "el mantenimiento generalizado del salario mínimo como remuneración a la fuerza de trabajo hace que los flujos monetarios sean muy bajos, las condiciones de vida sean miserables y su impacto multiplicador sobre la economía interna muy débil" (p.23).

Algunos autores como los que se han mencionado anteriormente están de acuerdo que la marginalidad no es un fenómeno únicamente de las sociedades dependientes, sino que es una expresión del capitalismo expresada en los monopolios. Pero dadas las limitaciones que tiene la mayor parte de América Latina y la dependencia con otros países, la marginalidad es mucho más amplia y significativa.

Según Quijano (1968), la base del proceso de marginalización hay que buscarla en las tendencias estructurales de la economía latinoamericana, cuya modalidad es impuesta por los países dominantes.

El papel de la tecnología es básico, pues estaría subordinada al capital extranjero al ser importada o escasamente producida por las economías locales. Esta aclaración permite comprender por qué ahora los países capitalistas hegemónicos ya no impiden el proceso de industrialización en América Latina, puesto que la controlan, con lo cual el proceso de dependencia se vuelve más complejo: se reorganiza el mercado internacional, se reestructura la división internacional del trabajo.

Para Lucio Kowarick, el concepto de marginalidad se expresa en formas de integración en las estructuras de producción, que no son típicamente capitalistas (Bassols, 1990). El trabajo

marginal se expresa en formas de incorporación marginal a la división social del trabajo. De todo ello se concluye que la marginalidad no es ajena a la acumulación capitalista, sino que es parte integrante del mismo proceso.

Al ser la marginalidad un fenómeno universal del capitalismo, ésta seguirá existiendo tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

2.6 LA MARGINACIÓN EN EL CONTEXTO MUNDIAL

La marginalidad, en la interpretación de Desal en 1969, propuso básicamente que ésta es una categoría descriptiva de carácter cultural, asociada principalmente a las condiciones precarias de los habitantes de barrios urbanos localizados en las periferias o en los márgenes de las principales ciudades de América Latina. Desal distinguió cinco dimensiones del concepto marginalidad, todas ellas referidas a las personas, a los individuos, no a las localidades, municipios o estados (Cortés, 2006):

1) La dimensión ecológica. Los marginales residen en viviendas localizadas en "círculos de miseria".

2) La dimensión sociopsicológica. "Los marginales no tienen capacidad para actuar: simplemente pueblan el lugar, sólo son, y nada más". Marginalidad significa falta de participación en los beneficios y recursos sociales.

3) La dimensión sociocultural. "Los marginales tienen bajos niveles de vida, de salud y de vivienda, y educacionales".

4) Dimensión económica. "Los marginales tienen ingresos de subsistencia y empleos inestables".

5) Dimensión política. "Los marginales no participan, no cuentan con organizaciones políticas que los representen".

Desde el enfoque marxista y de la teoría de la dependencia, distintos autores rescatan el concepto de marginalidad o masas marginales. Investigadores como Quijano (1988) o Nun (2000) analizan la marginalidad a partir de las relaciones históricas de América Latina con

los países centrales. Estos autores mencionan, en los años sesenta, que el concepto de marginalidad era frecuentemente empleado por la teoría burguesa para velar la realidad en que se encontraban ciertos núcleos de población de los países capitalistas en la fase monopolista, y que las soluciones propuestas para enfrentarla se dirigían a atacar los efectos y no las causas. Además, señalan que la marginalidad no era un fenómeno pasajero sino estructural, ya que no era posible lograr una integración gradual de la población desempleada, es decir, la marginalidad no era erradicarle dentro del sistema capitalista, sino que era disfuncional.

Quijano señala entre las principales características económicas de la ocupación en las actividades marginales a las siguientes: mínima productividad, desligada de la producción directa de bienes, mercado de trabajo reducido e inestable, relaciones de trabajos inestables, y salarios insignificantes e igualmente inestables.

Estos autores, caracterizan a la marginalidad como un fenómeno de desocupación de grandes sectores de la población en América Latina. Exponiendo el significado original del llamado Ejército Industrial de Reserva (EIR) y de la superpoblación relativa. Ambos autores establecen una diferenciación entre EIR y superpoblación relativa, términos usados indistintamente por Marx para referirse a aquella población que no forma parte de los obreros en activo y que es excedente relativo para la industria capitalista en general (Marx, 1867).

Ellos hablan de un polo marginal o de una población marginalizada diferente al EIR al no tener posibilidades reales de ser empleada en la estructura económica actual. Incluso aclara que no sólo existe una población marginalizada con respecto al sector actual de la economía, sino actividades marginales frente a los monopolios extranjeros. En la fase del capitalismo monopolista, se genera una mano de obra marginalizada que crece en mayor proporción que el EIR.

El proceso de cambio tecnológico produce un polo marginal de la estructura económica no integrado a las características de dicho proceso. Quijano menciona que el núcleo central de la economía es el más avanzado tecnológicamente, y por ello desplaza del trabajo a un mayor número de población al reducir las necesidades de cantidad de mano de obra en las grandes industrias. Se forma, así, una masa marginal (parte de la mano de obra ocupada por el capital

industrial competitivo, la mayoría de los trabajadores de actividades terciarias, la mayoría de los desocupados, la totalidad de la fuerza de trabajo del capital comercial) cada vez más amplia en relación al mercado de trabajo monopolístico (Quijano, 1968).

Además, ¿cómo explicar el surgimiento de las maquiladoras y su introducción masiva en los países latinoamericanos y, en general, a nivel mundial? El concepto unilateral y restringido del EIR que sostienen ambos autores limita la comprensión de los nuevos procesos de las economías periféricas o dependientes, donde, como en el caso mexicano, la industria maquiladora se convierte en la base de la reconversión industrial.

Como mencionan Pradilla y Castro (1990), una de las condiciones básicas para la existencia objetiva de la maquila es la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, pues como ahí apuntan "el mantenimiento generalizado del salario mínimo como remuneración a la fuerza de trabajo hace que los flujos monetarios sean muy bajos, las condiciones de vida sean miserables y su impacto multiplicador sobre la economía interna muy débil" (p.23).

Algunos autores como los que se han mencionado anteriormente están de acuerdo que la marginalidad no es un fenómeno únicamente de las sociedades dependientes, sino que es una expresión del capitalismo expresada en los monopolios. Pero dadas las limitaciones que tiene la mayor parte de América Latina y la dependencia con otros países, la marginalidad es mucho más amplia y significativa.

Según Quijano (1968), la base del proceso de marginalización hay que buscarla en las tendencias estructurales de la economía latinoamericana, cuya modalidad es impuesta por los países dominantes.

El papel de la tecnología es básico, pues estaría subordinada al capital extranjero al ser importada o escasamente producida por las economías locales. Esta aclaración permite comprender por qué ahora los países capitalistas hegemónicos ya no impiden el proceso de industrialización en América Latina, puesto que la controlan, con lo cual el proceso de dependencia se vuelve más complejo: se reorganiza el mercado internacional, se reestructura la división internacional del trabajo.

Para Lucio Kowarick, el concepto de marginalidad se expresa en formas de integración en las estructuras de producción, que no son típicamente capitalistas (Bassols, 1990). El trabajo marginal se expresa en formas de incorporación marginal a la división social del trabajo. De todo ello se concluye que la marginalidad no es ajena a la acumulación capitalista, sino que es parte integrante del mismo proceso.

Al ser la marginalidad un fenómeno universal del capitalismo, ésta seguirá existiendo tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

2.6.1 LA PROBLEMÁTICA DE LA MARGINACIÓN EN MÉXICO

Situados en el contexto del Neoliberalismo como modelo de crecimiento económico, aplicado en México desde la década de los años 80, que lejos de alcanzar los objetivos esperados de generar resultados de crecimiento económico y desarrollo social, ha provocado el empobrecimiento de grandes sectores de la población. El tejido social del país, ha resentido fenómenos tan importantes como la marginación y la exclusión que enfrenta su población, pues se perciben grandes dificultades de acceso a la educación en primera instancia, pues cada año son marginados y excluidos miles de jóvenes, de las instancias educativas en los niveles medio superior y superior, contra el art. 3º. Constitucional, el cual otorga el derecho a todos los mexicanos de obtener una formación educativa, y al Estado la obligación de proporcionar los recursos necesarios para tal fin.

En el aspecto laboral existe una problemática que pone a los trabajadores en una situación crítica, pues en este ámbito, la administración del gobierno federal prepondera los intereses de las grandes empresas nacionales y extranjeras, que explotan los recursos generados por los trabajadores mexicanos. A pesar que el discurso oficial plantea que las acciones del gobierno son para que el pueblo viva mejor, etc.

El campo se ha dejado sin estímulos para la producción, orillando a miles de trabajadores agrícolas a migrar a las grandes ciudades y a los Estados Unidos de América.

El Consejo Nacional de Población, confirmó las condiciones de marginación en que vivían millones de mexicanos distribuidos en 1, 251 municipios, más del 50 % del total. A pesar de las propagandas políticas cabe mencionar que en el sexenio del gobierno de Vicente Fox no

sólo no hubo mejoras en las condiciones de vida de muchas comunidades indígenas y campesinas guerrerenses, sino que la pobreza se agudizó (CONAPO, 2005).

Según el informe del índice de marginación del 2005, elaborado por la CONAPO, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación, señala que Metlatónoc, el municipio más pobre del año 2000, mejoró sus indicadores y pasó a ser el sexto más pobre del país. De esta manera, el informe reporta que de 2000 a 2005 hubo una reducción generalizada en las condiciones de marginación de la población de México y una reducción de casi 15 % en la disminución de la marginación a nivel nacional.

Sin embargo, el estudio de la CONAPO reconoce que, en Guerrero, Chiapas y Oaxaca, donde viven 10.9 millones de personas que representan el 10.6 % de la población nacional, el índice de marginación es muy alto.

Tan sólo en Guerrero, el estado con mayor marginación en el año 2005, el 20 % de su población de entre 15 años o más es analfabeta y el 36 % no terminó la primaria; en cuanto a servicios básicos 1 de cada 4 habitantes ocupa viviendas sin drenaje ni sanitario; en cuanto a energía eléctrica, 6 de cada 100 habitantes residen en viviendas sin energía eléctrica; en cuanto a agua potable, 3 de cada 10 no cuentan con el servicio de agua entubada; en cuanto a condiciones de la vivienda, 1 de cada 3 cuentan con piso de tierra, y más de la mitad ocupa viviendas en condiciones de hacinamiento (CONAPO, 2005).

El estudio reconoce 3 entidades con niveles de marginación muy alto: Guerrero, Chiapas y Oaxaca. 8 con nivel alto: Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán y Yucatán. 7 con nivel medio: Nayarit, Zacatecas, Guanajuato, Durango, Tlaxcala, Querétaro y Sinaloa. 10 con nivel bajo: Quintana Roo, Morelos, Estado de México, Tamaulipas, Chihuahua, Baja California Sur, Colima, Sonora, Jalisco, y Aguascalientes. Y 4 con nivel muy bajo: Coahuila, Baja California, Nuevo León y Distrito Federal (CONAPO, 2005).

Sin embargo, los avances en el combate a la marginación se reducen si se revisan los resultados a nivel municipal. Prácticamente ningún municipio de los estados con marginación "muy alto" dejó de ser pobre y se mantienen.

De los 81 municipios de Guerrero 37 conservan grado de marginación “muy alto” y 36 “alto”; sólo 3 “medio” y 5 “bajo”. Ni uno sólo puede considerarse con un nivel de marginación “muy bajo”.

La situación de Chiapas y Oaxaca es similar. La primera entidad cuenta con 118 municipios. De ellos, 47 tienen un nivel de marginación “muy alto” y 64, “alto”. Apenas 5 son calificados con “medio”, 1 con “bajo” y 1 con “muy bajo”. De los 570 municipios de Oaxaca, 173 son designados con “muy alto”, 290 con “alto” y 73 con “medio”. Sólo 24 y 10 con “bajo” y “muy bajo”, respectivamente.

Más del 50 % de los municipios del país se encuentran en pobreza y pobreza extrema. De los 2, 454 municipios del país, 365 tienen un grado de marginación “muy alto” y 886 “alto”; 501 “medio”, 423 “bajo” y 279 “muy bajo”.

El Informe también señala que de 2000 a 2005, 56 municipios de varios estados de la República cambiaron de grado de marginación de “muy alto” a “alto”. Pero no contempla a comunidades paupérrimas que dependen de cabeceras ricas, pues al promediar el índice municipal, resulta que no hay marginación. Tal es el caso de los pueblos rarámuris o tarahumaras que dependen del municipio de Chihuahua.

Continuando con los resultados del informe se reconoce también que los pueblos indígenas constituyen la población que más marginación padece en México. Los pueblos indígenas constituyen un grupo poblacional históricamente excluido del desarrollo nacional y del disfrute de sus beneficios. Las raíces estructurales de la marginación indígena están determinadas por una diversidad de factores de índole económica, social, política y cultural que atrapan en la pobreza y el rezago demográfico a millones de indígenas distribuidos en gran parte del territorio nacional (CONAPO, 2005).

De los 317 municipios cuya población es casi totalmente indígena, 196 tienen un grado de marginación “muy alto”, 119 “alto” y dos “medio”. Ni uno solo está calificado con “bajo” o “muy bajo”.

El municipio más pobre del país, de acuerdo con los datos de la CONAPO en 2005, es Cochoapa El Grande, Guerrero, habitado por 15, 572 personas. Su índice de marginación alcanza 4.49835.

El informe del año 2000 designa al municipio guerrerense de Metlatónoc como el más marginado. Ahora ocupa el número seis con un índice de 3.08927. Sin embargo, antes comprendía a las comunidades de Cochoapa El Grande. Es decir, los más pobres al inicio del gobierno de Vicente Fox siguen siendo los más pobres al inicio del de Calderón.

De acuerdo con el Informe, el segundo municipio más pobre del país es Sitalá, Chiapas, con un índice de marginación de 3.35511. En este municipio viven 10, 246 personas. Mientras que, el tercero es Del Nayar, Nayarit, con 30, 551 habitantes y 3.25070 de índice de marginación.

El oaxaqueño Coicoyán de las Flores es el cuarto más pobre. Está habitado por 7, 598 indígenas. El indicador de marginación asciende a 3.13604.

El quinto lugar es Acatepec, Guerrero, con un índice de 3.10942 y 28, 525 habitantes. San Juan Petlapa, Oaxaca, ocupa el séptimo con 2, 717 personas y 3.03863 de índice de marginación.

El octavo lugar lo ocupa Batopilas, Chihuahua, cuyo índice es de 3.02906 y está habitado por 13, 298 personas, principalmente indígenas rarámuris. El noveno es el guerrerense José Joaquín de Herrera con 14, 424 habitantes y un índice de 2.93238, y el décimo es Mixtla de Altamirano, Veracruz, con 2.92723 y 9, 572 habitantes.

En el informe del Índices de Marginación 2005, elaborado por la CONAPO con base en los resultados definitivos del II Conteo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del mismo año, el índice de marginación se calcula a través de nueve indicadores o “formas de exclusión”; además, mide la intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas (CONAPO, 2005).

Los nueve indicadores están agrupados en cuatro rubros: educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población. Se miden de acuerdo con la obtención de los

siguientes porcentajes: población mayor de 15 años analfabeta y que no ha concluido la educación primaria; viviendas sin agua entubada, sin drenaje, sin servicio sanitario, con piso de tierra, sin energía eléctrica y con hacinamiento; población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos, y población en localidades con menos de 100, 000 habitantes (CONAPO, 2005).

Es notoria la ausencia de indicadores de salud y alimentación. El estudio no ofrece datos sobre las personas que tienen acceso a consultas médicas y medicamentos, tampoco habla sobre la mortandad infantil ni el índice de mujeres muertas antes durante y después de parto. Además, no hay información sobre la desnutrición ni las fuentes de alimentación a las que tienen acceso los pobladores.

2.6.2 ANÁLISIS DE LA MARGINACIÓN EN MICHOACÁN

En 2010, de acuerdo con cifras del CONEVAL, a nivel nacional la población en pobreza fue de 52.1 millones de personas y 12.8 millones en pobreza extrema, lo que representó respectivamente el 46.3 y el 11.4 % del total de la población.

Michoacán, con respecto de las 32 entidades ocupó el lugar 10 en porcentaje de población en pobreza y el 9 en porcentaje de población en pobreza extrema. Por lo tanto, se ubica dentro de las 10 entidades con mayor pobreza en el país (CONEVAL, 2010).

En 2010, del total de la población que habitaba en el estado, 54.8 % se encontraba en situación de pobreza con un promedio de carencias de 2.8, lo cual representó, 2, 386,141 personas de un total de 4, 357,209 (CONEVAL, 2010).

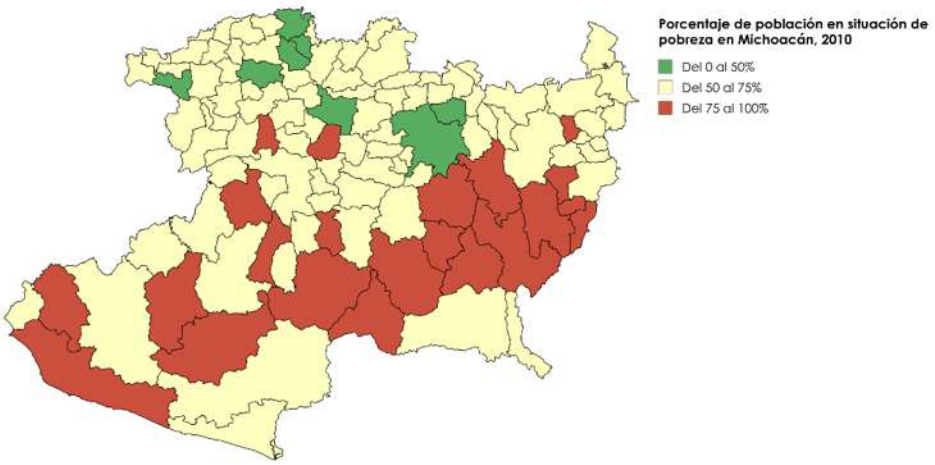
Asimismo, el 13.5 % se encontraba en situación de pobreza extrema con un promedio de carencias de 3.9, o sea 587,450 personas. De lo anterior se deriva que el porcentaje de población en situación de pobreza moderada fuera de 41.3 % con un promedio de 2.5 carencias, es decir, 1, 798,691 personas (CONEVAL, 2010).

Para 2010 el porcentaje de población vulnerable por carencia social fue de 28.9 %, lo que equivale a 1, 260,125 personas, las cuales aun cuando tuvieron un ingreso superior al necesario para cubrir sus necesidades presentaron una o más carencias sociales; 4.2 % fue la

población vulnerable por ingreso, lo que equivale a 182,286 personas que no tuvieron carencias sociales pero cuyo ingreso fue inferior o igual al ingreso necesario para cubrir sus necesidades básicas. Por último, el porcentaje de población no pobre y no vulnerable fue de 12.1 %, es decir, 528,657 personas (CONEVAL, 2010).

Figura 3

Porcentaje de población en situación de pobreza en Michoacán, 2010



Nota. Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

9 de los 113 municipio de Michoacán estuvieron entre el 25 y 50 %. Lo que representó 6.9 % del total de la población en situación de pobreza.

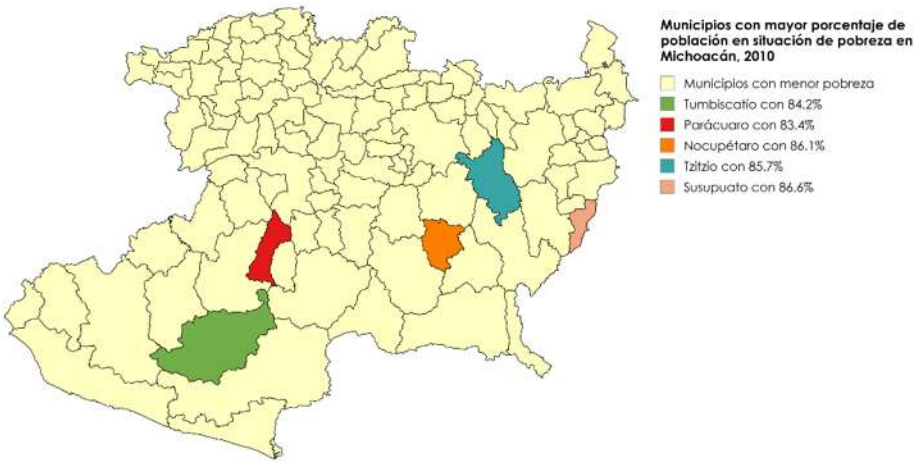
81 de los 113 municipios de Michoacán estuvieron entre 50 y 75 %. En estos se concentró 62.8 % del total de la población en esta situación.

23 de los 113 municipios de Michoacán estuvieron entre 75 y 100 %. En estos se concentró 10.2 % del total de la población en esta situación.

Esto significa que, en 2010, había 104 municipios de un total de 113 (92.8 %) donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza y marginación (CONEVAL, 2010).

Figura 4

Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza, 2010



Nota. Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

Los que presentaron un mayor porcentaje fueron: Susupuato (86.6), Nocupétaro (86.1), Tzitzio (85.7), Tumbiscatío (84.2) y Parácuaro (83.4). En resumen, en estos municipios más del 80 % de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que representó 1.4 % del total de la población en situación de pobreza en la entidad.

Los municipios que concentraron mayor número de personas en pobreza son:

1. Morelia, 335,153 personas (38.0 %)

2. Uruapan, 163,059 personas, (54.8 %)

3. Lázaro Cárdenas, 90,632 personas, (39.9 %)

4. Zamora, 90,056 personas, (48.6 %)

Pobreza extrema

De acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza, la población en situación de pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales.

Cuando se realizó la medición de la pobreza, el valor de la línea de bienestar mínimo era de 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para zonas urbanas (CONEVAL, 2010).

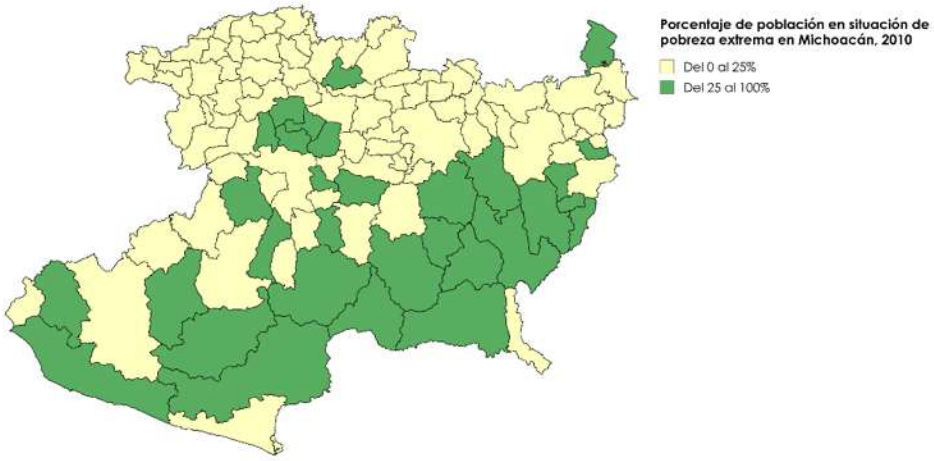
Con base en esta información la población que se encontraba en esta situación se concentró en los siguientes municipios:

80 de los 113 municipios de Michoacán estuvieron entre 0 y 25 %, de estos, en 20 municipios el porcentaje fue menor a 10.

33 de los 113 municipios de Michoacán estuvieron entre 25 y 50 %.

Figura 5

Porcentaje de población en situación de pobreza extrema en Michoacán, 2010



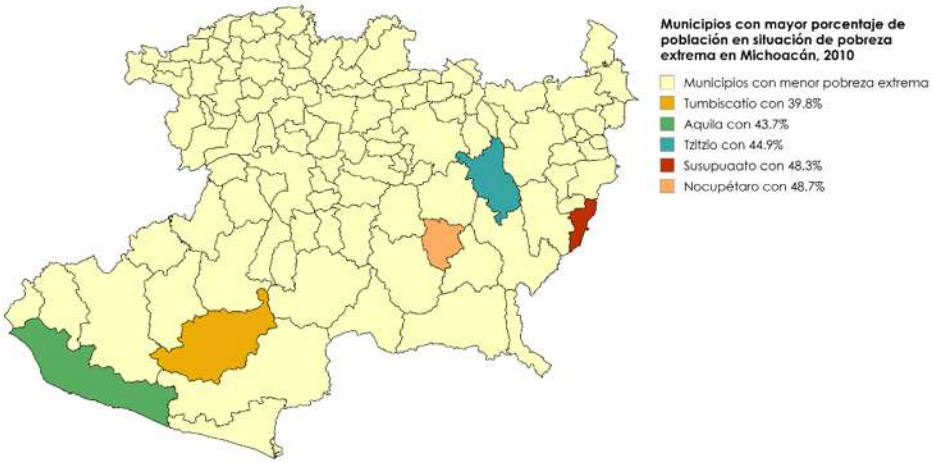
Nota. Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

Los municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema fueron: Nocupétaro (48.7), Susupuato (48.3), Tzitzio (44.9), Aquila (43.7) y Tumbiscatío (39.8). Esto representó 2.9 % del total de la población en pobreza extrema de la entidad (CONEVAL, 2010).

Es de resaltar que Nocupétaro, Susupuato, Tzitzio y Tumbiscatío estuvieron entre los que mostraron un mayor porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema.

Figura 6

Municipios con mayor porcentaje de de población en situación de pobreza extrema en Michoacan, 2010



Nota. Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema en Michoacán para el año 2010 son Nocupétaro con el 48.7%, Susupuato con el 48.3%, Tzitzio con el 44.9%, Aquila con el 43.7% y Tumbiscatío con el 39.8% de su población en pobreza extrema (CONEVAL, 2010).

2.7 EL MARCO JURÍDICO DE LA MARGINACIÓN EN MÉXICO

El marco jurídico mexicano se ha venido transformando a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la cual ha evolucionado conforme a las demandas sociales, culturales, económicas y políticas de nuestro país y del entorno internacional. El marco jurídico mexicano está integrado por la Constitución, un conjunto de leyes generales y por tratados, otras normas que regulan la gestión federal; los ordenamientos jurídicos de cada entidad federativa y por disposiciones a nivel municipal.

La legislación que regula la marginación, el desarrollo social y las diversas actividades que se realizan dentro de la realidad social de nuestro país ha evolucionado sustancialmente en los últimos 30 años, al grado que hoy cuenta con un cuerpo normativo muy amplio.

El análisis del marco jurídico de la marginación y el desarrollo social en México, está fundamentado en la Constitución Política. Dentro de su primera parte encontramos los derechos humanos que rigen al desarrollo social y en segundo plano, a las leyes secundarias en la materia, las cuales dan forma a la política social en nuestro país.

La educación plasmada como derecho en el artículo 3º Constitucional, es uno de los grandes derechos y constituye un patrimonio del Estado para toda la sociedad, como parte del inicio de la madeja en donde se traba el contacto con la cultura patria y universal.

Como menciona Rabasa (1994), nuestra Constitución es activa, dinámica y el artículo 3º plasma una doble acción, ya que recoge las tradiciones progresistas de nuestra patria, las hace actuales y las proyecta hacia el futuro, para afirmar a través de nuevas generaciones de mexicanos la continuidad histórica de la nación. Esté artículo establece el acceso a la enseñanza de calidad y asegura a todos los mexicanos una instrucción general, al suprimir las diferencias económicas y sociales en las escuelas. Asimismo, establece una serie de principios, propósitos y condiciones que regulan la tarea de educar y que son esencialmente importantes para el desarrollo social del país.

El artículo 4º Constitucional es uno de los artículos emblemáticos que consagran derechos y garantías fundamentales para el desarrollo humano y social de los habitantes, ampliando la posibilidad de que la mujer contribuyera a la par en el progreso económico, cultural y social de México. En este mismo artículo, se establece la garantía y la libertad de tener hijos, en el número que se decida, e impone la obligación de procrear con sentido de responsabilidad. Asimismo, constituye la garantía del derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 4º).

También se consigna la garantía social del derecho a la salud, “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, y el Estado en coordinación –el nivel federal y estatal-, tiene la obligación, conforme a las bases que dan las leyes, de prestar los servicios necesarios para proteger la salud de los habitantes del país. Aborda el derecho a un medio ambiente sano; y

al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente; y derecho a la vivienda digna, como parte de los derechos humanos consignados en la Carta Magna, derechos cada día más importantes para preservar la salud y el medio ambiente de las generaciones actuales y futuras.

Así también, se sustancia en el presente artículo, el derecho a la identidad, pensando fundamentalmente en los pueblos y comunidades indígenas de México que viven en condiciones distantes de equidad y bienestar social, con perspectiva incluyente y pluricultural aparejado con la diversidad cultural con la que cuenta México.

Atendiendo una realidad nacional, el artículo 25 establece las condiciones y metas del desarrollo nacional, que fundamentalmente son: a) que sea integral; b) que fortalezca la soberanía de la nación y a su régimen democrático; y c) que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La rectoría del Estado no debe ser atentatoria de las libertades individuales o sociales ni de los derechos humanos, cimientos inconmovibles de la Constitución. La Carta Magna califica literalmente a los tres sectores que forman la comunidad mexicana: el público, el social y el privado. En cuanto al social, es un término que en los noventas se torna novedoso y que determina que “el Estado es el rector del desarrollo nacional para lo cual debe conjuntar, promover y estimular, a los tres sectores antes señalados: el público, el social y el privado.

2.8 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A LA MARGINACIÓN

En este apartado se hace una revisión histórica de las iniciativas de política pública de combate a la marginación municipal en México, de esta manera, se estará exponiendo a partir del siglo XX con la creación de los organismos económicos y para el desarrollo mundiales hasta las iniciativas del Estado mexicano para combatir la marginación y la desigualdad social, así como sus éxito o fracaso.

2.8.1 LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS DE COMBATE A LA MARGINACIÓN EN MÉXICO

Como en muchos otros países, en México, la pobreza y la marginación son problemas históricos, que se han venido abordando tanto a partir del contexto nacional como de las influencias internacionales más relevantes. A partir del siglo XX y con la influencia de organismos como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU); el Estado Mexicano asume el combate a la pobreza y la marginación como obligación, haciendo de la asistencia pública la bandera política de todos los gobiernos (Villarespe, 2001).

Durante todos estos años, el combate a la pobreza se ha llevado a cabo a través de la canalización de recursos crecientes a programas sociales específicos (Cabrera, 2007). Los primeros esfuerzos tuvieron resultados favorables, pues durante el periodo de 1950-1984, a pesar de que la pobreza absoluta aumentó por el crecimiento demográfico, la pobreza relativa se redujo de manera continua e importante, pasó de 90 % a 54 % y de 62 % a 22 % en el caso de la pobreza extrema (Székely, 2005).

Este periodo incluye la época del Desarrollo Estabilizador o Milagro Mexicano, seguida por la implementación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

En esa etapa, el Estado implementó una serie de estrategias para enfrentar la profunda desigualdad que dejó el periodo posrevolucionario. Entre las principales acciones se incluyeron la inversión en educación y servicios de salud, el establecimiento de sistemas de protección laboral, el aseguramiento del suministro de alimentos y el impulso al sector agropecuario mediante políticas de protección, financiamiento y asistencia técnica. Se tuvieron también logros institucionales como la coordinación entre el gobierno federal y los estados, descentralización de recursos públicos y planeación regional (Mathus, 2009).

Por otro lado, diversos autores identifican errores de la política social en este periodo, que a la fecha pueden identificarse como el principio de un fracaso permanente, tales como: su fuerte relación a la ortodoxia del modelo económico neoliberal, la incipiente participación y

corresponsabilidad social, y el hecho de que los programas se convirtieron en mecanismos de manipulación política de los más pobres, medios para mantener clientelas políticas, prácticas de cacicazgo y corrupción por parte de los encargados de su implementación (Gordon *et al.* 2004).

Más adelante, y no obstante los logros en el combate a la pobreza y la marginación, la creciente desigualdad, el cambio de modelo económico al librecambismo y las crisis de 1982 y 1994, frenaron el desarrollo. La respuesta del gobierno a la inestabilidad social fue una inversión muy acelerada en programas sociales, cuyo principal error fue privilegiar las transferencias monetarias sobre la inversión en bienes públicos (Tello, 2010).

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) surgió en 1988, en un contexto de crisis económica y una demanda social creciente que rebasaba la capacidad de respuesta de las instituciones. Para dar certeza institucional a la política social, en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo objetivo central era combatir la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano marginadas (Palacios, 2007).

El programa que se presentó como el pilar de la política social durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se basaba en principios como el respeto a las decisiones, organización y participación de las comunidades, así como en la corresponsabilidad, la honestidad y la transparencia en el uso de los recursos. Asimismo, se promovió la sustitución de los subsidios generalizados por apoyos focalizados, los cuales se otorgaban en función de demandas específicas y con la intervención de los comités de solidaridad (Ontiveros, 2022).

La estrategia general del PRONASOL se mantuvo hasta los años 2000, cambiando de nombre conforme a los periodos presidenciales: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) con Ernesto Zedillo; Oportunidades con Vicente Fox y Felipe Calderón; y Prospera, en el contexto de una estrategia llamada Cruzada Nacional contra el Hambre (Sin hambre), con Enrique Peña Nieto (CONEVAL. 2016).

Durante todo este periodo pueden mencionarse logros importantes como el enfoque de capacidades, la estratificación por niveles de marginación, la complementariedad institucional, el esquema de transferencias monetarias condicionadas con efectos de corto y

largo plazo y el cambio de medición de la pobreza a un enfoque multidimensional (Villarespe, 2001; BM, 2014; CONEVAL, 2016).

Así, México se ha vuelto referente internacional, tanto para replicar el esquema de transferencias condicionadas, como para aplicar la medición multidimensional de la pobreza en otros países. Los logros se han reflejado, sobre todo, en la disminución de la pobreza extrema, pues para 2015 menos del 10 % de la población se encontraba en esta situación (CONEVAL, 2016).

Sin embargo, a pesar de la experiencia en el combate a la pobreza y la marginación, las iniciativas y los recursos invertidos, 53 % de la población permanecía con ingresos que no cubrían el costo de la canasta básica y 46 % eran pobres multidimensionales, cifras muy similares a las de hace treinta años y muy elevadas al compararlas con otros países de América Latina, incluso considerando solo desde el 2008, año en el cual se implementó la medición multidimensional de la pobreza en México (CONEVAL, 2016).

2.8.2 SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A LA MARGINACIÓN EN MÉXICO

México es un país que ha enfrentado momentos complicados y de tensión social a lo largo de su historia. La creciente delincuencia que se vive en las calles de toda la República y la clara ingobernabilidad que se vive, se suma el empeoramiento de las condiciones de vida de los que menos tienen, esos que, en las inclemencias del tiempo, producto del calentamiento global como sinónimo de pérdida de sus pocas pertenencias, los mismos que no encuentran en las políticas públicas de ningún nivel respuestas claras a sus necesidades más elementales de seguridad social, empleo, educación y vida digna.

En la década pasada, México ha sufrió grandes cambios en el escenario político en general: la llegada de la alternancia en el 2000, tan anhelada por diferentes sectores de la sociedad, cansados de la hegemonía priísta y temida por otros que veían venir el arribo del Partido Acción Nacional como un importante riesgo de fragmentación política y debilidad económica propiciada por la falta de experiencia de los nuevos gobernantes.

Sin lugar a dudas, el fenómeno de la marginación social es uno de los temas más discutidos en nuestro país, su presencia en todos los sectores y regiones hace de ella un tema de observancia para todos los políticos e investigadores.

2.9 EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS (PDZP)

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se enfoca en atender los rezagos en materia de servicios básicos en vivienda, infraestructura social básica y acciones para el desarrollo regional, en las zonas de atención prioritaria y localidades con grado de marginación alto o muy alto, o con alta concentración de pobreza.

El PDZP resulta de la fusión de los programas de desarrollo local (microrregiones) y de apoyo a zonas de atención prioritaria.

Durante el ejercicio fiscal 2008, la secretaría de desarrollo social operó de manera independiente del programa para el desarrollo local, microrregiones (PDL) y el programa de apoyo a zonas de atención prioritaria (PZAP). El primero ha venido operando desde 2002, mientras que el segundo inició operaciones en 2008.

El programa de desarrollo local se caracteriza por aplicar un enfoque territorial que articula de forma coordinada múltiples acciones, con el propósito de generar oportunidades integrales de desarrollo para la población que vive en zonas marcadas por la exclusión social, la marginación y la pobreza.

Este programa buscaba en un principio atender espacios territoriales llamados microrregiones que estaban conformados por espacios territoriales integrados por los municipios más marginados del país, en su mayoría de población indígena. A partir de 2008, amplió su cobertura para incluir localidades con estas mismas condiciones, aunque estén ubicadas en municipios con menor grado de marginación. Dentro de estas microrregiones, ha priorizado la inversión en aquellas localidades que pueden desempeñar un papel estratégico en el desarrollo regional. Asimismo, ha enfocado sus acciones en reducir rezagos en infraestructura social básica a nivel local y en impulsar iniciativas que beneficien a más de un municipio.

Por su parte, el PZAP opera en las localidades que presentan alta concentración de personas en pobreza, alta o muy alta marginación, o rezago social. Se ha enfocado en apoyar acciones que atienden rezagos en materia de servicios a nivel vivienda, con especial énfasis en la colocación de pisos firmes.

La secretaría de desarrollo social consideraba altamente deseable fusionar ambos programas, bajo la denominación PDZP. La fusión buscaba facilitar la coordinación de distintos tipos y niveles de acciones, la concertación entre los gobiernos locales, y la atención integral de las necesidades de la población objetivo.

La Ley General de Desarrollo Social establece que el desarrollo social comprende derechos fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el acceso a un medio ambiente sano, el empleo, la seguridad social y la no discriminación, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LGDS, 2004).

Con el fin de dar cumplimiento a estos derechos, la LGDS decreta la intervención gubernamental en las zonas de atención prioritarias (ZAP), representadas por aquellas regiones del país con los niveles más altos de pobreza y marginación. En 2008, estas zonas se integraban por 1,251 municipios catalogados como los municipios con los más altos grados de marginación (LGDS, 2004).

A nivel local y regional, las ZAP enfrentan una notable carencia de SB en las viviendas y una insuficiente ISC. Estas condiciones limitan las oportunidades de sus habitantes para desarrollar sus capacidades, lo que dificulta que superen su situación de rezago y logren integrarse a la dinámica del desarrollo nacional.

La provisión de agua, gas, electricidad, salud, educación, drenaje, tratamiento de aguas residuales y saneamiento, entre otros, incrementa la calidad de vida en las comunidades. Sus beneficios pueden ser un factor de estímulo a las actividades productivas de las localidades, así como para la expansión de sus posibilidades de acceso al comercio e integración a los mercados y la disminución de las relaciones de intercambio desventajosas que son comunes en los territorios aislados.

Cabe señalar que la carencia de los SB no es solo una condición de los municipios con mucha marginación, esta condición se observa muy a menudo en zonas urbanas de las periferias o en municipios con bajos niveles de marginación y más aún en municipios con población predominantemente indígena

Se estudia el tema de la marginación como un problema social y el cual se busca mitigar con la política pública y reducir el limitado acceso a ISC y las carencias en los SB a la vivienda merma las posibilidades de desarrollo de los territorios que la padecen.

En los municipios de muy alta marginación un 21.7 % de ocupantes de vivienda no cuenta con drenaje ni servicio sanitario, lo mismo sucede en el 15.7 % de los municipios de alta marginación, 20.7 % de los municipios indígenas de media y mucha marginación y en el 22.8 % de las localidades de muy alta marginación en los municipios de marginación media, baja y muy baja. Todos estos porcentajes están muy por encima de la media nacional que se sitúa en 5.2 %. Un comportamiento similar se tiene en el caso de las viviendas sin agua entubada (CONAPO, 2011).

En ese mismo estudio se señala que, pareciera haber una relación positiva entre el tamaño de la localidad y la cobertura de servicios, donde se pasa de 29 % de vivienda sin drenaje, 27.8 % sin energía eléctrica y 62.6 % sin agua entubada en comunidades menores de 100 habitantes, a 0.7 %, 5.2 % y 3.9 %, para los mismos servicios, en las localidades mayores de 15, 000 habitantes.

VIVIENDA

La vivienda es un espacio primordial para las familias. La calidad de la vivienda afecta directamente la salud de sus habitantes, así como su desempeño en las actividades cotidianas y el tiempo que dedican a ellas.

La existencia de pisos de tierra varía mucho según el municipio o localidad; por ejemplo, en municipios de muy alta y alta marginación, el porcentaje de viviendas que tienen piso de tierra respecto del total de viviendas en esos municipios es de 61.4 % y 29.9 %, respectivamente. Por su parte, en localidades de bastante marginación, en municipios de marginación baja, ese porcentaje es de 28.2 %; y de 9 % en los municipios

predominantemente indígenas, cifra que es incluso menor a la media nacional de 11.3 % (CONAPO, 2011).

Este indicador, marca un cauce acción de la política social pues existe evidencia (Gertler, 2000) de que la existencia de pisos firmes dentro de las viviendas disminuye la incidencia de enfermedades gastrointestinales en todos los miembros de la familia, con efectos más significativos en la salud de los niños.

Por su parte, el nivel de hacinamiento, es de 50.7 % en localidades considerable marginación, en municipios no marginados, y de 69.8 % en municipios de mucha marginación. Aun así, el porcentaje nacional es de 40.5 %, lo que significa una brecha de 10 y 30 puntos porcentuales (CONAPO, 2011).

Aunque las diferencias no son tan grandes como en el caso de los pisos de tierra, los niveles de hacinamiento de las viviendas afectan más a los municipios y localidades marginados, lo que puede crear condiciones de insalubridad.

Haciendo un ejercicio similar al de la sección anterior, encontramos una aparente relación negativa entre tamaño de la localidad con la incidencia de piso de tierra y nivel de hacinamiento. En las localidades menores de 100 habitantes hay un 41.9 % de casas con ese tipo de piso y en lugares mayores de 15,000 habitantes el porcentaje disminuye a 3.3 %; el hacinamiento para esos mismos lugares de 47.4 % y 24.1 %, respectivamente (CONAPO, 2011).

La elaboración y cocción de alimentos es una de las actividades cotidianas de los hogares, y el tiempo que se dedique a ello depende en parte del tipo de combustible que se utilice. En México, un 13.7 % de hogares usa como principal combustible la leña, práctica que aumenta las probabilidades de enfermedades respiratorias entre todos los miembros del hogar, aumenta el riesgo de quemaduras entre los niños, además de que la familia dedica tiempo a la recolección de la leña, en caso de que esta no sea comprada. En municipios de muy alta y alta marginación, la proporción de hogares que utiliza leña como combustible de uso frecuente aumenta hasta un 38.4 % y 21.7 %, respectivamente (CONAPO, 2011).

El tipo de materiales con los que están construidas las casas afecta la durabilidad de las mismas y establecen, cuando son propias, el valor del patrimonio de las familias. En cuanto a la durabilidad de la vivienda, la proporción de casas con materiales de muros y techos precarios, que generalmente son resultado de un proceso de autoconstrucción, resultan más vulnerables a las adversidades ambientales y a los desastres naturales, lo que pone en riesgo la vida de las personas que en ellas habitan.

En municipios de muy alta marginación, el 5.3 % de las viviendas están construidas con muros de materiales frágiles y 45.3 % con techos de materiales de la misma calidad. En los municipios de alta marginación los porcentajes son de 3.8 % y 35.4 %, mientras que, en los municipios de muy baja marginación, los porcentajes tienen valores de 0.8 % para muros frágiles y 8.2 % para techos frágiles (CONAPO, 2011).

Todas las condiciones descritas aquí provocan que las casas se conviertan en lugares precarios e insalubres para sus ocupantes, pues aumentan considerablemente el riesgo de sufrir enfermedades e inhiben el adecuado desarrollo personal y familiar de los individuos.

EDUCACIÓN

La educación es un factor indispensable para el desarrollo y para mejorar la calidad de vida de la población. Además de ser un derecho universal, la educación es un elemento que ejerce una influencia decisiva sobre el bienestar y el proyecto de vida personal, a través de la transformación de valores, actitudes, aspiraciones, decisiones y prácticas.

Particularmente, la educación es un medio que permite a las personas desarrollar habilidades y capacidades que aumentan sus posibilidades de encontrar empleos mejor remunerados.

Los indicadores del índice de marginación concernientes a educación muestran que, a nivel nacional, 8.3 % de la población mayor de 15 años es analfabeta. En todos los territorios marginados e indígenas, la proporción de analfabetismo para ese rango de edad se duplica o triplica (CONAPO, 2011).

Por otro lado, existen factores que impiden a la gente terminar el ciclo escolar correspondiente a la primaria, como, por ejemplo, el alto costo de oportunidad que la educación representa para las familias pobres, que ven en los niños una fuerza de trabajo

adicional; o simplemente la falta de una oferta educativa adecuada y completa. Esto ha generado una mayor deserción escolar a nivel primaria en los municipios y localidades marginados e indígenas.

En este sentido, en el agregado nacional se registró un 23 % de personas mayores a 15 años que no terminó la primaria; en los municipios de muy alta y alta marginación esto fue 57 y 43.9 % respectivamente; mientras que en las localidades de muy alta y alta marginación los porcentajes son cercanos a la media, y los municipios indígenas, por el contrario, se porcentaje se incrementa a 34.8 % (CONAPO, 2011).

SALUD

Los efectos de la marginación estructural y de la pobreza en la salud de las personas se reflejan en indicadores como la expectativa de vida y la tasa de mortalidad infantil. Para años recientes no es posible tener estos indicadores a nivel municipal, sin embargo, podemos comparar como un aproximado los cinco estados que registran los mayores niveles de población en municipios y localidades marginadas.

Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en todos los casos es mayor que la nacional, de hecho, son los 5 estados con tasas más altas. En cuanto a esperanza de vida, con excepción de Puebla, los demás estados tienen una esperanza de vida menor a los 75 años, que está por debajo del dato a nivel nacional (CONAPO, 2011).

Según el Consejo Nacional de Población en 2011 dice que mientras a nivel nacional la tasa de mortalidad infantil era de 24.9 %, para los municipios indígenas era de 38.5 %. Los pueblos que más padecían esta situación eran Totonacos, Mixtecos y Mazatecos, pueblos que se encuentran en Veracruz, norte de Puebla, Oaxaca.

Según la Organización Internacional del Trabajo en 1995, “la seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT, 1995).

INGRESOS

El Consejo Nacional de Población en 2011 dice que la falta de oportunidades de ingreso y la poca diversidad en las actividades productivas en los lugares rezagados provoca que el nivel de ingreso, en términos generales, sea más bajo que en el resto del país. Aproximadamente, el 84 % de la población ocupada de los municipios de muy alta marginación gana menos de 2 salarios mínimos, mientras que en los de muy baja marginación el porcentaje es de 36 %.

El monto de los ingresos monetarios mensuales en los hogares de los municipios de muy alta marginación es de 5,408 pesos y en los de alta marginación es de 7,416 pesos lo que equivale respectivamente al 60.8 % y al 83.3 % del promedio nacional que se sitúa en 8,898 pesos. Sin embargo, si lo comparamos con el ingreso de los municipios de muy baja marginación, esas proporciones son de 43.7 % y 59.9 %, respectivamente (CONAPO, 2011).

En este mismo estudio, se observa que la composición del ingreso monetario cambia de acuerdo al grado de marginación. En los municipios de muy alta marginación la proporción correspondiente a remuneraciones al trabajo es de 58.1 % y en los de alta marginación de 58.7 %, mientras que el promedio nacional es de 63.8 %, lo que también indica la falta de opciones de empleo en dichos lugares.

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL BIENESTAR SOCIAL

Este apartado se denomina marco teórico y se exponen las teorías y conceptos que permiten explorar el problema de investigación desde una perspectiva teórica, este apartado permite orientar el estudio, prevenir errores, ampliar el horizonte, establecer la necesidad de la investigación, inspirar nuevos estudios y proveer un marco de referencia para la realización de la investigación (Hernández *et al*., 2014).

Las teorías del desarrollo surgen como una especialidad de la ciencia económica durante el periodo que prosiguió a la segunda guerra mundial (Gutiérrez, 2007). Estas tienen como campo de estudio las transformaciones de las estructuras económicas de las sociedades en el mediano y largo plazo, al igual que los cambios estructurales en las sociedades tradicionales, denominadas: países subdesarrollados, dependientes, periféricos o emergentes.

Las teorías del desarrollo buscan explicar la insuficiencia de capital, el bajo crecimiento y nivel de vida, así como las políticas que deben impulsarse para alcanzar el crecimiento y bienestar social. Buscan alternativas para superar la pobreza y marginación de los países. Entre sus fundadores, puede considerarse a Arthur Lewis, Whitman Rostow y Raúl Prebisch.

Con esta introducción se inicia la construcción de la columna vertebral del presente trabajo de investigación en una búsqueda por conocer el impacto que tiene una política pública en la vida de las personas, en su calidad de vida, su desarrollo y progreso, y en la forma de criar nuevos seres humanos.

En este recorrido teórico se abordarán distintos enfoques de pensamiento desde donde los grandes pensadores pretenden dar solución al problema de la marginación y la pobreza, se revisarán cada uno de los aportes teóricos en torno a la marginación ya que en conjunto éstos nos llevarán a tener un panorama más claro sobre el objeto de estudio que aquí nos ocupa.

3.1 RETROSPECTIVA TEÓRICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El análisis del crecimiento económico ha desempeñado un papel muy importante en la economía durante los últimos años ya que todos los países anhelan tener una economía prospera y una población desarrollada. Sin embargo, el poder llegar a cumplir con estos objetivos no ha sido una tarea sencilla, por una parte, están los problemas de los países en desarrollo y la incapacidad de los mecanismos convencionales para resolverlos. Esto ha propiciado el desarrollo de una economía, teórica y descriptiva, que se dedica a estudiar este tema de forma exclusiva (Márquez *et al*., 2020).

Por otro lado, el cambio de perspectiva sobre el problema del desempleo persistente en las economías capitalistas industriales avanzadas, orientando hacia la búsqueda del pleno empleo, lleva a cuestionar qué factores influyen en la tasa de crecimiento de una economía a lo largo del tiempo.

Para responder a esta cuestión, algunos economistas señalan que los principales factores que determinan la tasa de crecimiento económico son el crecimiento de la fuerza de trabajo, la proporción del ingreso nacional destinada al ahorro y la inversión, así como el ritmo de avance tecnológico, el cual incluye mejoras en la incorporación de la mano de obra y en la eficiencia de la administración (Solow, 1956; Swan, 1956).

Para examinar los problemas del crecimiento económico, los economistas han utilizado enfoques teóricos muy abstractos y formales, prestando mayor atención a la coherencia lógica y a los aspectos matemáticos de los distintos modelos de crecimiento que a su utilidad en la realidad, la cual resulta relativamente baja.

La preocupación más importante de la economía moderna subyace en un fenómeno que pareciera ser lógico pero que en la práctica no se cumple, esto es, que la idea de que a mayor tasa de crecimiento de una economía, mayor será, permaneciendo otras cosas iguales, el incremento en el bienestar de la población, pero generalmente esta ley no se cumple a menudo (Sen, 1999; PNUD, 1990).

Después de este breve preámbulo, es necesario presentar los elementos que constituyen en sí la teoría del crecimiento e ir dando robustez a este trabajo.

La teoría del crecimiento económico es la rama de la economía que estudia los factores que determinan la velocidad con la que una economía se expande a lo largo del tiempo. En términos generales, el crecimiento económico se entiende como el incremento de los principales indicadores o agregados económicos (Jones, 1998). Otro elemento importante en el estudio del crecimiento económico ha sido la identificación de los componentes y características que lo conforman. De esta manera, las teorías del crecimiento económico se han agrupado en diversas clasificaciones como la siguiente:

a) Teorías Magnas del Crecimiento Económico. Son aquellas teorías que se encargan de dar explicación a todos aquellos procesos de crecimiento de todas las sociedades a través de la historia; sus principales teóricos son Smith, Ricardo, Malthus, Mill y Marx.

b) Teorías del Desarrollo Económico. Son todas aquellas teorías que han sido creadas para explicar y ayudar a resolver los problemas presentes en los países en vías de desarrollo.

c) Teorías Modernas del Crecimiento Económico. Son todas aquellas teorías desarrolladas en épocas recientes; las cuales se enfocan no sólo en el tiempo de estudio, sino con un determinado estilo y método de análisis.

Recapitulando lo antes dicho, la anterior clasificación surge a partir de la evolución de los distintos conceptos de crecimiento económico, de tal manera que, se expone una clara división de estudio en dos grandes bloques, las teorías del crecimiento económico y las teorías del desarrollo económico.

Retomando el análisis del crecimiento económico, se tiene que desde los años cincuenta y sesenta inmersos entonces en las teorías modernas del crecimiento económico los estudios empíricos y teóricos neoclásicos muestran la importancia del progreso tecnológico como una fuente esencial del crecimiento económico (Guzmán, 2000).

En esta vertiente, se encuentran los modelos considerados como exógenos desarrollados por Robert Solow y Trevor Swan en la década de 1950 en los cuales se explica cómo se combina la tecnología, el capital y la mano de obra para generar crecimiento (Solow, 1956; Swan, 1956).

Las teorías del crecimiento económico suelen clasificarse según la forma en que explican sus causas, es decir, si estas provienen de factores internos o externos a la economía. En este sentido, los enfoques recientes de crecimiento endógeno ponen el acento en elementos como la innovación, el emprendimiento y la formación del capital humano, considerándolos claves para impulsar el desarrollo económico. De este modo, se entiende el crecimiento no como un fenómeno totalmente externo, sino como uno que puede ser influido a través de variables internas y controlables (Romer, 1990; Lucas, 1988).

A continuación, se presenta en la tabla 2 un resumen de las principales teorías del crecimiento económico que han sido los pilares para dar sustento teórico a este tema.

Tabla 2

Teorías del crecimiento

Teorías del crecimiento	Fuentes del crecimiento	Rasgos característicos
A. Smith (1776)	División del trabajo	Crecimiento ilimitado
D. Ricardo (1817)	Reinversión productiva del excedente	Crecimiento limitado debido a los rendimientos decrecientes de la tierra
R. Malthus (1799)	Reinversión productiva del excedente	Crecimiento limitado debido a la ley de la población
K. Marx (1867)	Acumulación del capital	Crecimiento limitado en el mundo de la producción capitalista, debido a la baja tendencial de la tasa de la ganancia
J. A. Schumpeter (1911, 1939)	Racimos de innovaciones	Inestabilidad del crecimiento, teoría explicativa del ciclo largo tipo Kondratiev
Modelo post-keynesiano R. Harrod (1939), E. Domar (1946)	La tasa de crecimiento es función de la relación entre la tasa de ahorro y la tasa de inversión	Inestabilidad del crecimiento
Modelo neo-clásico R. Solow (1956)	Crecimiento demográfico y progreso tecnológico exógeno	Carácter transitorio del crecimiento en ausencia del progreso técnico
Modelos del Club de Roma Meadows (1972)	Recursos naturales	Crecimiento finito a causa de la explosión demográfica, de la contaminación y el consumo energético
Teoría de la regulación M. Aglietta (1976) R. Boyer (1986)	Articulación entre régimen de productividad y régimen de demanda	Diversidad en el tiempo y en el espacio, y los tipos de crecimiento
Teorías del crecimiento endógeno P. Romer (1986), R. Barro (1990), R. Lucas (1988), J. Greenwood y B. Janovic (1990)	Capital físico, tecnología, capital humano, capital público, intermediarios financieros	Carácter endógeno del crecimiento, rehabilitación del Estado, consideración de la Historia
Modelo de los distritos Industriales G. Becattini (1991)	Forma de organización industrial y territorial	Explicación de las desigualdades regionales del crecimiento

Nota. Elaboración propia con base en la revisión de la literatura, 2025.

A continuación, se hará un recorrido teórico a través del tiempo por cada una de las teorías que sustentas esta investigación tratando de dar un panorama más amplio sobre el problema de investigación al cual se busca dar solución en el presente trabajo.

3.1.1 LOS ECONOMISTAS CLÁSICOS: ADAM SMITH, DAVID RICARDO Y CARLOS MARX

Los economistas clásicos Adam Smith y David Ricardo son los primeros en construir un cuerpo analítico sólido para explicar el crecimiento económico a través de exponer el funcionamiento de la economía capitalista industrializada. Es por eso que el nacimiento de la economía moderna se asocia a sus obras más importantes: Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones (1776) y Principios de economía política y tributación (1817), respectivamente. En esa época, el sistema monetario vigente era el patrón oro y en el mercado internacional se comerciaban tan solo mercancías e insumos para la producción.

Adam Smith (1776) es reconocido como el fundador de la economía moderna. Su principal interés estaba en entender el crecimiento económico, especialmente las causas que explican el aumento de la riqueza de las naciones en el largo plazo. El contexto en el que desarrolló sus ideas fue el de la Revolución Industrial en la segunda mitad del siglo XVIII, marcada por importantes avances en las técnicas y herramientas de producción. A partir de ello, sentó las bases de la teoría clásica del valor y los precios, así como de las primeras explicaciones sistemáticas sobre el crecimiento económico (Smith, 1776).

Para él, el principal factor del crecimiento de la riqueza de un país era el mejoramiento de la productividad del trabajo, la misma que dependía del grado de especialización y división social del trabajo. Una mayor división aumenta la calificación de los trabajadores y estimula el progreso técnico; sin embargo, la intensificación y extensión de la división social del trabajo solo era posible en un mercado en expansión. Esta es la teoría de Smith del círculo virtuoso del crecimiento o causación acumulativa asociada al desarrollo de la manufactura.

Smith, además, es considerado el padre del liberalismo moderno por su teoría según la cual los individuos sirven a los intereses colectivos precisamente porque se guían por sus propios intereses. Esta idea del propio interés (*self-interest*) como fuerza motora del sistema

económico sería después difundida bajo la imagen de la mano invisible, que muchos de sus seguidores y economistas contemporáneos confunden con la teoría neoclásica de la oferta y la demanda de fines del siglo XIX.

Pero, en realidad, el también autor de la Teoría de los sentimientos morales (1759) no comparte la idea del neoliberalismo, según la cual todas las interacciones sociales y económicas se reducen al interés egoísta de los individuos. Para Smith, ni la sociedad ni la economía funcionan exclusivamente en base al egoísmo (*selfishness*) de los individuos, pues su conducta está guiada por normas vinculadas con la confianza y la reciprocidad. Estas son esenciales para la producción con especialización, el comercio y el intercambio a escala creciente. Smith no compartía la idea del mercado autorregulado.

El pensamiento del economista clásico Adam Smith sentó las bases de la primera teoría del crecimiento económico y fue claramente el primer teórico en notar las virtudes de la fuerza de trabajo y la división del trabajo más allá de la acumulación de las riquezas como determinantes del crecimiento económico. Resulta interesante ver que se pone especial atención en las emociones humanas que determinan el modo de actuar en una sociedad, en este caso, el egoísmo que impulsa al individuo a trabajar para su propio bien y el de los suyos constituyendo a esta emoción como la fuerza motora que hace que se dinamice una economía.

David Ricardo (1817), por su parte, desarrolló la teoría de la renta, de la distribución y de los efectos de sus cambios sobre el crecimiento, bajo el supuesto de rendimientos marginales decrecientes de la tierra. A diferencia de Smith, quien sostenía que el crecimiento de la productividad y de la riqueza estaba restringido por la extensión del mercado, Ricardo planteaba una visión distinta. Para él, la clase capitalista era la principal impulsora del progreso económico y de la acumulación de capital. Sin embargo, consideraba que el crecimiento podía verse frenado por la existencia de la clase terrateniente, a la que veía como rentista e improductiva (David Ricardo, 1817).

En un contexto sin avances tecnológicos en la producción, esta situación podía llevar a la economía hacia un estado estacionario, en el que desaparecieran los beneficios del capitalista y se detuviera la acumulación. Esto ocurría porque los terratenientes obtenían una proporción creciente del producto en forma de renta, lo que, junto con salarios relativamente constantes,

reducía progresivamente las ganancias. Cuando estos se hacían cero, se llegaba, según Ricardo, al estado estacionario.

Tanto Smith como Ricardo estaban preocupados por los límites del crecimiento económico. Para Smith, la expansión de los mercados internos podía llegar a un límite, frenando de esta manera la expansión de la economía. Para David Ricardo, la acumulación de capital, estimulada por los beneficios, podía también llegar a un límite que él denominó estado estacionario (Smith, 1776; David Ricardo, 1817).

Estas preocupaciones por los límites que enfrenta el crecimiento se expresaron en propuestas de política económica. Ambos autores asignaban un papel al Estado en la promoción del crecimiento. Ambos abogaban por la expansión del comercio: Smith, porque era la manera para que un país ampliara sus mercados, pues los mercados internos habrían llegado a un límite; y Ricardo, porque era la manera de contrarrestar los efectos negativos de la reducción de los beneficios capitalistas en presencia de los rentistas y/o de aumentos del precio de los alimentos o bienes salario.

En general, dejando de lado las diferencias entre Smith y Ricardo, podemos afirmar que el propósito de los clásicos fue explicar la forma en la que el sistema económico de mercado resuelve los problemas de la producción, del consumo, de la distribución, del cambio técnico, de la organización de estos procesos y del crecimiento.

Así mismo, resulta que también los clásicos consideraban al Estado como una figura que entorpecía el libre desarrollo de la economía de mercado con sus regulaciones y sus imposiciones paralizando el movimiento natural de la riqueza limitando el crecimiento económico de las naciones.

3.1.2 LOS APORTES DE LOS ECONOMISTAS NEOCLÁSICOS

A finales del siglo XIX, aproximadamente entre 1870 y 1914, aparece la teoría neoclásica en un contexto de mayor desarrollo del capitalismo. En esta etapa se observa una creciente concentración de la producción y una expansión del mercado internacional, donde no solo se intercambiaban bienes e insumos, sino que también comenzaban a exportarse capital y bienes

de producción mediante inversiones extranjeras directas, especialmente en sectores como la agricultura y la minería (Marshall, 1890; Blaug, 1997; Schumpeter, 1954).

Este periodo se vincula con el surgimiento del fenómeno imperialista o del capitalismo corporativo. Además, entre 1873 y 1896 tuvo lugar la primera gran crisis del capitalismo, marcada por una prolongada etapa de depresión económica y caída general de los precios. En el contexto del desarrollo de la teoría neoclásica marginalista, que se extendió hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, el sistema monetario internacional continuaba sustentándose en el patrón oro, el cual regulaba las relaciones económicas entre los países (Hobsbawm, 1987; Kindleberger, 1978; Eichengreen, 1996).

La teoría neoclásica de los precios determinados por las curvas de oferta y demanda surge en respuesta a los clásicos, específicamente a Smith, quien se refería al proceso de competencia que continuamente establecía el precio natural como la ley de la oferta y la demanda o la mano invisible del mercado. Con los neoclásicos el contenido de la economía cambió. Este ya no consistía en el análisis del comportamiento económico como un todo, sino en el estudio de los fundamentos microeconómicos de la formación de precios.

Con ellos desapareció la preocupación por la contabilidad social de los flujos de producción, gastos e ingresos agregados, así como el análisis de los efectos de las políticas sobre estos flujos para periodos determinados. Ahora la competencia consistía en que las empresas eran tomadoras de precios y el equilibrio ocurría cuando una empresa maximizadora lograba igualar su precio a su coste marginal.

Además, para los neoclásicos, a diferencia de los clásicos, el libre funcionamiento del mercado conduce al pleno empleo. La teoría neoclásica de las curvas de demanda y oferta constituye la síntesis de las teorías de la utilidad marginal y la productividad marginal desarrolladas por W. S. Jevons, C. Menger, F. Von Wieser, E. Bohm-Bawerk, L. Walras y A. Marshall, entre otros, durante la primera gran crisis del capitalismo y coincidentemente durante los años de surgimiento del capitalismo monopólico y oligopólico (Jiménez, 2012).

Resulta importante resaltar la diferenciación que se hace entre el pensamiento de los clásicos de los neoclásicos en cuanto al crecimiento económico ya que mientras unos se enfocan en la economía como un todo y su interés está en las variables macroeconómicas movilizadas

por las fuerzas del mercado los otros consideran las variables microeconómicas como las empresas y su optimización para lograr el crecimiento económico, de esta manera el pensamiento teórico va tomando forma y se va sintetizando para una mejor explicación del fenómeno que es nuestro objeto de estudio.

3.1.3 EL ENFOQUE DEL KEYNESIANISMO

Siguiendo con la secuencia teórica a través del tiempo ocurre que después de la Primera Guerra Mundial, a comienzos de la década de 1920, las economías de Europa, con regímenes cambiarios flotantes y libre movilidad de capitales, fueron azotadas por procesos inflacionarios galopantes y problemas financieros agudos. El retorno al patrón oro no evitó la crisis. La segunda gran crisis del capitalismo estalla en 1929, año en el que empieza la Gran Depresión. En este periodo de desempleo y recesión, J.M. Keynes desarrolla y publica, en 1936, su obra La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, que hoy muchos teóricos de la economía asocian con el origen de la macroeconomía moderna (Jiménez, 2012).

Las ideas de Keynes son radicalmente opuestas a las de los economistas neoclásicos. Para los neoclásicos, los mercados competitivos (en competencia perfecta) permiten una asignación óptima de los recursos; en consecuencia, no aceptan la existencia de desempleo involuntario. El papel del Estado se ve reducido a corregir las fallas del mercado que se presentan en la economía. Para Keynes, por el contrario, la economía capitalista de libre mercado no tiende al pleno empleo. Por lo tanto, puede existir desempleo involuntario y competencia imperfecta. Para lograr un progreso económico estable y un aprovechamiento socialmente deseable o pleno de los recursos productivos, la economía capitalista debe y tiene que ser regulada por el Estado (Jiménez, 2012).

Keynes proponía la participación activa del Estado en la consecución de objetivos nacionales, entre los que ocupaba un lugar central el pleno empleo de los trabajadores. Los economistas clásicos, y entre ellos Ricardo, sostenían la ley de Say, que plantea que toda oferta de bienes genera al mismo tiempo una demanda equivalente, es decir, que la intención de vender en el mercado va acompañada siempre del deseo de adquirir otros bienes ((Keynes, 1936).

Según la visión clásica, no puede existir un exceso generalizado de oferta de bienes, ya que toda producción implica necesariamente una demanda equivalente, lo que descarta la posibilidad de crisis por sobreproducción o insuficiencia de demanda (Foley, 1999). En cambio, Keynes rompe con esta idea al plantear que es la demanda agregada la que determina el nivel de producción de la economía, y no al revés. Desde esta perspectiva, un aumento en la capacidad productiva no garantiza un mayor nivel de producción si no viene acompañado por un incremento proporcional de la demanda (Keynes, 1936).

El núcleo de la teoría de la demanda efectiva sostiene que la inversión es la que genera el ahorro. A partir de esta idea, se entiende que, en una economía con desempleo involuntario, las políticas fiscales y monetarias pueden incrementar la demanda agregada y, en consecuencia, estimular la producción. Este impulso inicial produce efectos en cadena, ya que el aumento de la demanda se multiplica a través del ingreso y el consumo, dando lugar al llamado efecto multiplicador (Jiménez, 2012).

En resumen, Keynes sostiene que: en el corto plazo la demanda determina la producción y las decisiones de inversión (Foley, 1999). En otras palabras, la demanda agregada es la que determina la producción y no al revés, como sostienen los clásicos. Con la obra de Keynes se introducen conceptos que hoy son comunes en los libros de macroeconomía: la preferencia por la liquidez, la eficiencia marginal del capital (Keynes, 1936).

La incertidumbre que provoca la llegada de una crisis económica mundial como la de 1929 hizo que se pusieran en tela de juicio los pilares teóricos que hasta ese momento lograban explicar el fenómeno del crecimiento económico en las naciones. El pensamiento Keynesiano vino a revolucionar el sustento teórico sin precedente a tal grado que llegó a contradecir algunos supuestos clásicos y neoclásicos que habían sido aceptados durante décadas sin ser cuestionados por los economistas de esos tiempos.

Algunos de los aportes más importantes de Keynes fueron que a diferencia de los clásicos y los neoclásicos éste apostaba por una participación activa del Estado como un órgano impulsor de la economía dado que éste tiene la capacidad de dinamizar la demanda agregada a través de instrumentos de política económica (fiscal y monetaria) y como en efecto dominó mover todas las demás variables de la economía para generar crecimiento económico.

3.1.4 LA PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA SÍNTESIS NEOCLÁSICA

Los aportes de Keynes fueron muy importantes para el desarrollo de la macroeconomía. Pero a mediados del siglo XX, surgió una integración de las ideas de Keynes con las ideas neoclásicas. Esta integración fue iniciada por Jhon. R. Hicks en un artículo publicado, con tal artículo se introdujo por primera vez el modelo IS-LM de interacción entre los mercados monetarios y de bienes, el cual deja de lado el mercado de bonos por la ley de Walras (Hicks, 1937).

Hicks sostiene que los mercados competitivos, en el largo plazo, pueden llegar a determinar precios y cantidades cuando los precios y salarios se han ajustado lo suficiente como para lograr el equilibrio o vaciamiento de los mercados, lo que mantiene la idea de su capacidad autorreguladora. Sin embargo, también reconoce que este proceso de ajuste puede ser muy lento, por lo que considera que la intervención del Estado podría resultar útil o necesaria en determinados casos. (Hicks, 1937).

De acuerdo con la síntesis neoclásica, solo existirá desempleo involuntario en dos casos: i) en un contexto de precios y salarios flexibles, cuando se presenta el fenómeno de trampa de la liquidez en la demanda de dinero; y ii) si los salarios monetarios son rígidos a la baja, ya que el mercado de trabajo operará con exceso de oferta constituido por trabajadores que buscan trabajo y no lo encuentran.

Durante el periodo comprendido entre fines de la Segunda Guerra Mundial y comienzos de la década de 1970, hubo un consenso sobre la pertinencia de la intervención del Estado orientada a reducir el desempleo y estabilizar los precios mediante la administración de la demanda agregada (Hobsbawm, 1994; Eichengreen, 2007; Hall, 1989).

El régimen monetario dominante durante este periodo fue el conocido sistema de Bretton Woods, caracterizado por la relación fija dólar-oro a 35 dólares la onza de oro, regímenes cambiarios ajustables para las otras monedas con el dólar norteamericano, aceptación de controles para limitar los flujos de capital internacional y presencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), organización intergubernamental encargada de monitorear las políticas macroeconómicas y de financiar las balanzas de pagos de los países en crisis.

En resumen, para este periodo comprendido entre 1950 a 1970 ocurrieron grandes cambios en la economía mundial ya que se instituyeron nuevos patrones cambiarios como lo fue el dólar norteamericano y se creó un organismo Internacional que se encargaría de regular las políticas macroeconómicas y las balanzas de pagos de los países, es decir, se apostó por la aplicación de una combinación de teoría neoclásica y keynesiana para lograr un mayor crecimiento económico de acuerdo a las circunstancias actuales en la economía global.

3.1.5 LOS APORTES DE LA TEORÍA NEOKEYNESIANA

Paralelamente, y en respuesta a los economistas que trataban de explicar las fluctuaciones dentro de un paradigma walrasiano neoclásico, otros economistas trataban de justificar los supuestos no walrasianos de la teoría keynesiana (Mankiw, 1988). Así, en contraste con la restauración del supuesto de neutralidad monetaria y los nuevos modelos de ciclo económico real, donde las firmas eran tomadoras de precios y decidían libremente respecto a las cantidades, surgen los nuevos modelos keynesianos que se basan en firmas fijadoras de precios, tomadoras de cantidades, adversas al riesgo y que operan en un contexto de competencia imperfecta, con costos de transacción, incertidumbre e información asimétrica.

Los principales representantes de la nueva tendencia keynesiana son G. Mankiw, O. Blanchard, D. Romer y L. Summers, así como J. B. Taylor. La falla de los precios y los salarios para ajustarse instantáneamente y poder equiparar la oferta y la demanda fue una de las cuestiones fundamentales a las cuales había llegado la síntesis neoclásica. Si este supuesto pudiese ser microfundado, el consenso podría ser resucitado, aunque probablemente con algunas modificaciones.

Al comienzo, muchos intentos por explicar el desequilibrio se centraron en el mercado de trabajo. Trabajos como el de Fisher (1977) y Taylor (1980) se basaban en la existencia de contratos de trabajo que especificaban con anterioridad el salario nominal al cual las firmas demandaban trabajo, y que tendrían serias implicancias en la conducta de la política monetaria. Esta se convertiría en una herramienta potente como política estabilizadora, a pesar de mantenerse el supuesto de expectativas racionales.

Estos modelos fueron ácidamente criticados: en primer lugar, contradecían la evidencia empírica. Bajo el supuesto de la rigidez de los salarios nominales, los salarios reales deberían de haber tenido una naturaleza contracíclica; sin embargo, según la evidencia empírica, los salarios reales eran acíclicos o incluso ligeramente procíclicos.

En segundo lugar, se decía que el supuesto de la rigidez nominal de salarios no era racional, ya que, si estos contratos basados en salarios nominales llevaban a fluctuaciones ineficientes del producto y del empleo, entonces, ¿por qué los trabajadores y las firmas pactarían dichos contratos?

Estos problemas hicieron que la búsqueda de rigideces nominales por parte de los keynesianos de la década del ochenta pasara del mercado de trabajo al mercado de bienes, surgiendo así la teoría neokeynesiana.

Algunas de sus ideas eran: i) ante una recesión, el problema no era que los costos de trabajo fuesen muy altos, sino que las ventas eran muy bajas. ii) En un contexto monopolístico, ante una recesión, las firmas monopolizadoras no tendrían mayor incentivo para reducir sus precios y restaurar el equilibrio, lo que significaba la existencia de rigidez de precios. iii) Una vez que la rigidez de precios es introducida como un elemento importante para explicar la respuesta de la economía ante cambios en la demanda agregada, los salarios pueden ser acíclicos o procíclicos, pues su naturaleza deja de ser relevante.

Los nuevos keynesianos lograron explicar el desempleo a partir de ciertas rigideces reales y no solo a partir de rigideces nominales. Los costos de menú, la teoría del *insider/outsider* y los salarios de eficiencia son algunos de los desarrollos más recientes en la nueva teoría keynesiana. La primera concierne a rigideces nominales (de precios), mientras que las dos últimas corresponden al ámbito de las rigideces reales.

El modelo de salarios de eficiencia es el más popular y sostiene que las firmas no reducen salarios frente a una situación de desempleo porque haciéndolo también reducen la productividad y sus beneficios, pues pierden a sus trabajadores más calificados que son los únicos que se van.

Los antiguos keynesianos, como J. Tobin, plantean que el mecanismo de ajuste neoclásico es débil e incluso probablemente inexistente y que, por ende, son necesarias una política fiscal y monetaria activas; los nuevos keynesianos, por el contrario, no son tan optimistas acerca de la efectividad de la política fiscal para morigerar las fluctuaciones de la economía.

Es justo en ese aspecto que se han visto claramente influenciados por los argumentos monetaristas y de la nueva macroeconomía clásica. Algunos nuevos keynesianos como G. Mankiw, influenciados teórica y empíricamente por los aportes de M. Friedman (1968); R. Lucas (1972); F. Kydland y E. Prescott (1977), llegan a cuestionarse la efectividad de una política fiscal discrecional como una herramienta estabilizadora.

3.2 RETROSPECTIVA TEÓRICA DEL DESARROLLO

Se suele considerar que la Economía del Desarrollo como subdisciplina científica no aparece hasta después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, la preocupación por el desarrollo, en sus distintas versiones (riqueza, prosperidad material, progreso, crecimiento), y el intento por comprender cómo se produce para poder alcanzarlo, no es patrimonio de los economistas de la segunda mitad del siglo XX; muy por el contrario, la preocupación arranca bastante antes.

Para encontrar una incipiente teoría del desarrollo, ya que ni durante la Edad Media, ni durante el período de transición entre la época medieval y la mercantil aparece en la literatura económica los elementos básicos de una teoría del desarrollo; los primeros antecedentes de la Economía del Desarrollo surgen cuando de una forma generalizada, las personas que se dedicaban a las actividades políticas y económicas comienzan a plantearse el problema del desarrollo y a plasmarlo en sus escritos. Son por tanto los mercantilistas italianos, españoles, franceses, alemanes e ingleses los genuinos pioneros del desarrollo, los primeros en ocuparse de la riqueza de las naciones.

Posteriormente, los fisiócratas, cuestionando los planteamientos mercantilistas, aportan su propia visión de cómo alcanzar la mayor riqueza de las naciones por medio de la agricultura frente a la visión mercantilista del aumento de la riqueza por medio del comercio exterior.

La preocupación de los clásicos por el progreso material y por el atraso económico, que queda patente en sus escritos, así como su mayor grado de elaboración teórica, es causa de que

frecuentemente sean éstos, y no los mercantilistas o los fisiócratas, los considerados como primeros precursores de la Economía del Desarrollo.

Para los clásicos el desarrollo, entendido como progreso material, era un proceso acumulativo, gradual y autocontinuo que concluía al alcanzarse el estado estacionario; elementos fundamentales de este proceso eran la mano invisible y la división del trabajo (de Smith), el principio de la población (de Malthus) y los rendimientos decrecientes y el fondo de salarios (de Ricardo). Algunos clásicos no sólo se preocuparon por explicar el desarrollo económico, sino que también estudiaron el atraso económico, y así tenemos como elementos explicativos de este atraso el sistema colonial (de Smith), la inexistencia de demanda adecuada (de Malthus) y el deseo efectivo de acumulación (de Mill). Marx, en cierto modo heredero intelectual de los clásicos, merece ser considerado al margen de estos por la trascendencia histórica de su enfoque, que ha originado una corriente heterodoxa de pensamiento que llega hasta nuestros días.

El pensamiento económico marxista tiene su origen en la obra de este autor, El capital, de 1867, que en realidad es una explicación del funcionamiento del sistema capitalista y donde describe la evolución de la sociedad como una sucesión de sistemas sociales caracterizados por tener cada uno un modo de producción distinto. Así pues, la teoría de las etapas en Marx es el propio materialismo histórico, donde el motor del cambio es la lucha de clases (Marx, 1867).

A raíz de la obra de Marx comienzan a surgir las teorías del imperialismo, entre las que destaca la elaborada por Lenin, y que supone la extensión del pensamiento de Marx a una economía abierta. Otros antecedentes los encontramos en las obras de dos escuelas de pensamiento, a las que suele prestarse escasa atención pero cuya relevancia es significativa; por un lado estarían los autores historicistas alemanes, que entendían el proceso de desarrollo como una sucesión de etapas, por lo que elaboraron teorías de las etapas del desarrollo económico, y por otro, los institucionalistas norteamericanos cuyas aportaciones sobre los factores institucionales del desarrollo económico, merecen ser tenidas en cuenta, dada su influencia en la corriente estructuralista.

A principios del siglo XX se dejó de considerar el desarrollo económico como principal objeto de estudio, para centrarse en la satisfacción de las necesidades humanas con aprovechamiento óptimo de recursos; sin embargo, tres ideas interrelacionadas son la herencia neoclásica a la economía del desarrollo: la primera que se trata de un proceso gradual y continuo, sin cambios bruscos; la segunda, que se trata de un proceso armonioso y acumulativo, garantizado por los mecanismos de equilibrio automáticos; y la tercera, que hay una perspectiva optimista de las posibilidades de beneficios del crecimiento económico continuo, subrayada por los efectos de difusión y transmisión del desarrollo económico.

La obra de Schumpeter (1911) destaca por su concepción del desarrollo como el conjunto de transformaciones bruscas que desplazan al sistema económico desde un punto de equilibrio a otro en un nivel superior y que según él tenía su origen en las innovaciones introducidas por los empresarios en la economía. Sin embargo, mientras la obra de Schumpeter no consiguió crear una corriente de pensamiento, no puede decirse lo mismo de la de Keynes (1936).

La preocupación de este autor por los problemas del corto plazo hizo que apenas se interesara por el desarrollo económico; Keynes creía que los países que hubiesen alcanzado un cierto nivel de ingreso tendrían que dejar de preocuparse tanto por el crecimiento económico, y todo aumento de la productividad desde ese momento debiera transformarse en aumento del ocio, aumento de los servicios sociales (distribución más igualitaria de la renta) o dar lugar a ocupaciones más artísticas y civilizadas.

No obstante, su aportación, la teoría de las inversiones, sirvió de base para que otros autores, como Hansen, se ocupasen de los problemas del desarrollo bajo la óptica keynesiana.

3.2.1 LA TEORÍA DE LA MODERNIZACIÓN DESDE LOS PRINCIPIOS TEÓRICOS DE MARX, WEBER Y PEARSON

La Economía del Desarrollo como subdisciplina científica nace tras la Segunda Guerra Mundial, con los trabajos de los pioneros del desarrollo de los años cuarenta y cincuenta. La Economía del Desarrollo en esta fase se conoce bajo el nombre de teoría de la modernización, ya que constituyó la ortodoxia económica de la disciplina hasta mediados de los años sesenta.

Por modernización se entiende el proceso por el cual se va progresivamente colmando la brecha entre tradición y modernidad.

Dicho de otro modo, la reproducción paulatina de la situación alcanzada por los países o regiones elegidos como modelo de referencia, es decir, los espacios geoeconómicos que se supone han conocido una ruptura histórica, la Revolución Industrial, momento a partir del cual toda la sociedad giraba en torno al crecimiento industrial por lo que éste se convirtió en condición natural y objetivo fundamental del funcionamiento de la sociedad.

Unido a este concepto aparece también el de difusión, entendido como la propagación de capital y tecnología desde los países más avanzados, y considerado como motor del proceso y un elemento imprescindible para salir del subdesarrollo y para reducir el tiempo necesario del paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Las características fundamentales de esta teoría son:

a) La identificación del desarrollo con el desarrollo económico, éste con el crecimiento económico, y este otro a su vez con el crecimiento del PNB per cápita; los factores sociales sobrantes se identificaron con la modernidad y los políticos con la libertad.

b) La consideración del fenómeno del subdesarrollo como un problema de atraso relativo, consecuencia de la existencia de círculos viciosos que mantienen a estos países en una situación de estancamiento permanente.

c) La importancia concedida a la industrialización en el modelo de desarrollo, al considerarla como elemento fundamental de la modernización y aspecto imprescindible del desarrollo.

d) El papel otorgado al Estado y a la planificación como elementos esenciales de la política de desarrollo.

e) La defensa del ahorro externo, en forma de ayuda, créditos o inversiones directas, como activador del proceso de crecimiento a través de la inversión.

La concepción del subdesarrollo como un problema de atraso económico tiene su mejor elaboración en la obra de W. Rostow, sobre las etapas del crecimiento económico, en la que se plantea que la senda del desarrollo es común a todos los países, que han de atravesarse una

serie de etapas para alcanzar el desarrollo, y que los países que aún no lo han hecho es debido a que encuentran una serie de obstáculos en su camino, como, por ejemplo, la falta capital.

Estos obstáculos al desarrollo fueron sistematizados en la doctrina de los círculos viciosos, a la que contribuyeron autores como G. Myrdal, H. Singer y R. Nurkse. El círculo vicioso de la pobreza puede resumirse de la siguiente forma: un país pobre tiene baja renta, y por tanto bajos ingresos, esto origina un nivel de ahorro bastante reducido, que se traduce en una escasa inversión incapaz de generar una renta elevada. Así pues, un país es pobre porque es pobre, y la única forma de salir de ese círculo vicioso es romperlo por alguno de los eslabones, como, por ejemplo, el del ahorro.

Estos planteamientos vienen reforzados por el modelo Harrod-Domar, de corte postkeynesiano, según el cual la variable clave del proceso de desarrollo es la inversión, la cual depende directamente del ahorro. La inversión tiene una doble función en el proceso de desarrollo, ya que genera crecimiento económico al ser el motor de la demanda agregada y dota al país de una mayor capacidad productiva, aumentando así también la oferta agregada. Sin embargo, como el nivel de ahorro interno de los países subdesarrollados es bajo, dicha inversión habrá de ser financiada con ahorro externo (inversiones extranjeras, créditos internacionales y ayuda al desarrollo).

Esta inversión de origen exterior se articula en estos países como planes de desarrollo, que pretenden la industrialización de los mismos. Sobre este particular surgió un importante debate entre los economistas, que se dividieron entre los defensores de un crecimiento equilibrado (un plan que tratase de desarrollar a un mismo tiempo todos los sectores económicos para evitar estrangulamientos) y los que abogaban por un crecimiento desequilibrado.

3.2.2 LA TEORÍA ESTRUCTURALISTA DEL DESARROLLO DE MAX WEBER

El estructuralismo es fundamentalmente un método de investigación, alternativo al empirismo y al positivismo, que toma como objeto de su investigación un sistema (relaciones recíprocas entre las partes de un todo), y no el estudio de las diferentes partes aisladamente.

En el campo de la economía, en concreto, el concepto hace referencia a la existencia de un conjunto de relaciones económicas y sociales que no son observables, pero cuyos efectos económicos y sociales sí lo son.

El punto de arranque de esta corriente es la crítica a la teoría neoclásica del comercio internacional materializada en la teoría de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio; dicha teoría es conocida como la tesis Prebisch-Singer. Aunque dicha tesis no puede considerarse propiamente estructuralista, sí pone las bases, al menos en la versión de Prebisch, de lo que sería la piedra angular del estructuralismo latinoamericano, el modelo centro-periferia (Prebisch, 1950; Singer, 1950).

El estructuralismo siguió desarrollándose durante los años cincuenta y sesenta, en el seno de la CEPAL, donde se elaboraron estudios sobre los obstáculos del desarrollo latinoamericano y recomendaciones de política económica para superarlos.

Los elementos fundamentales de la teoría estructuralista del desarrollo serían los siguientes:

a) Distinguen crecimiento y desarrollo económico, y definen el subdesarrollo y el desarrollo en función de la diferente relevancia de los factores estructurales y del progreso tecnológico.

Así una economía subdesarrollada sería aquella en la que el nivel tecnológico de algunos sectores de la economía está muy por debajo de los sectores más avanzados y muy por debajo del que podría alcanzar con la tecnología conocida; mientras que el desarrollo económico consistiría en la introducción de una nueva combinación de factores de producción que incremente la productividad del trabajo.

b) Las características esenciales del desarrollo económico son una continua expansión el número de sectores que utilizan la tecnología más avanzada y un cambio en la composición final de la producción total.

c) Una expansión de la producción a partir de actividades que utilizan la tecnología existente sería crecimiento, pero no supondría desarrollo.

d) Las estructuras existentes en las economías subdesarrolladas han sido históricamente determinadas por la forma en que dichas economías se han insertado en la economía internacional.

e) La función de estos países en la economía mundial ha sido servir de fuentes de recursos baratos para la industrialización de las economías avanzadas y de mercados para la exportación de los productos de las citadas economías.

f) De todo ello resultan estructuras económicas duales, con un sector moderno orientado a la exportación de productos primarios y otro tradicional casi a nivel de subsistencia.

g) La maquinaria, la tecnología y los bienes industriales de consumo son importados de las economías más avanzadas.

h) Mientras las economías subdesarrolladas no modifiquen esas estructuras serán incapaces de generar su propia dinámica de crecimiento o de alcanzar el desarrollo económico.

j) Las propias estructuras de los países subdesarrollados explican los desequilibrios macroeconómicos de los mismos (inflación, desempleo, déficit exterior...).

k) Sólo una decidida intervención gubernamental, que promueva una continua transformación estructural apoyada en el desarrollo de un sector industrial nacional diversificado, podría solucionar el problema del subdesarrollo.

El pensamiento estructuralista puede dividirse en tres importantes etapas. La primera, que iría desde los cincuenta hasta mediados de los setenta, está caracterizada por el predominio del pensamiento cepalino; a esta etapa pertenece la teoría del deterioro de los términos de intercambio, el modelo centro-periferia y las recomendaciones de una política de industrialización por sustitución de importaciones. Esta etapa, contemporánea a la teoría de la modernización, comparte con ella gran parte de sus planteamientos.

La teoría del deterioro de los términos de intercambio de R. Prebisch y H. Singer, apoyándose en un estudio empírico, afirma que a lo largo del tiempo los productos primarios procedentes de los países subdesarrollados van perdiendo valor respecto de los productos manufacturados procedentes de los países desarrollados; con lo cual la especialización productiva existente perjudica a los países subdesarrollados y beneficia a los desarrollados, impidiendo el desarrollo de los primeros y favoreciendo el de los segundos.

Esto se debe, según explicó R. Prebisch en su modelo centro-periferia, a que los países subdesarrollados (periferia) giran en su proceso de desarrollo en torno a los países

desarrollados (centro), como si de una constelación se tratase. Dicho sistema fue organizado por los países centrales, favorecidos por un previo progreso técnico, en función de sus propios intereses. Así pues, las estructuras productivas de los países subdesarrollados están más en función de las necesidades de los países centrales que de la propia periferia.

3.2.3 LA TEORÍA NEOMARXISTA DEL DESARROLLO

La teoría neomarxista del desarrollo comienza a surgir durante la posguerra como una alternativa a la teoría de la modernización, sin embargo, no alcanza un cierto nivel de elaboración hasta que en 1957 Paul Baran publica su obra titulada: La economía política del crecimiento, obra que marca el nacimiento de esta teoría. Los principales elementos de la teoría neomarxista del desarrollo pueden resumirse de la siguiente forma:

a) El subdesarrollo económico es un proceso caracterizado por la continua extracción del excedente generado en la periferia por parte de las economías capitalistas avanzadas.

b) Los países económicamente subdesarrollados se caracterizan por un escaso ingreso per cápita y unas bajas tasas de acumulación de capital.

c) El desarrollo económico consiste en una reinversión nacional del excedente, que permita un aumento de la renta que será posteriormente redistribuida de forma equitativa.

d) El futuro del desarrollo económico bajo el capitalismo de cualquier país está determinado por su posición en la economía internacional.

e) Los elementos centrales del método de análisis neomarxista son la adopción de una perspectiva histórica y la atención hacia la distribución del control del excedente de los países subdesarrollados entre las distintas clases sociales.

f) En el pasado, los países capitalistas industrializados introdujeron a los países periféricos en un sistema de relaciones de intercambio desigual por medio del cual el excedente económico era extraído de la periferia.

g) Estas relaciones de intercambio desigual, a menudo impuestas por la fuerza, persisten hasta hoy y han provocado el bloqueo del desarrollo capitalista de la periferia.

h) El intercambio desigual con los centros ha destruido la producción artesanal precapitalista en la periferia y reducido enormemente los incentivos para un desarrollo industrial capitalista indígena.

i) La competencia de las exportaciones manufactureras de los centros reduce aún más los incentivos para el desarrollo industrial de la periferia.

j) El desarrollo industrial que se ha producido en la periferia ha estado controlado por un número limitado de monopolios industriales en manos de capitalistas nacionales y/o extranjeros que han extraído el excedente hacia los centros.

k) Las clases dominantes de la periferia (terratenientes, burguesía comercial, propietarios del capital monopolista y capitalistas), dados sus elevados ingresos, no están interesados en desarrollar un capitalismo productivo periférico.

l) De esta forma, las economías subdesarrolladas contemporáneas no pueden atravesar las mismas etapas que las hoy economías capitalistas industriales avanzadas porque las condiciones internacionales han cambiado de manera irreversible.

Por distintos motivos y mecanismos estas corporaciones se instalan en los países subdesarrollados y comienzan a generar riqueza, pero al mismo tiempo esta es extraída desde dichos países hacia los países desarrollados. De esta forma, la inversión extranjera no es mecanismo para el desarrollo de los países subdesarrollados, sino un conducto de transferencia de riqueza de los países pobres hacia los ricos, al tiempo que permite a éstos aumentar su control sobre las economías de aquéllos.

Otras elaboraciones distintas vinieron a reforzar la explicación de la extracción del excedente, como es el caso de la teoría del intercambio desigual, que afirma que debido a las barreras proteccionistas y los bajos niveles salariales de los países subdesarrollados, los productos procedentes de estos son vendidos en el mercado internacional a un precio inferior a su valor, mientras que los procedentes de los países desarrollados son vendidos a un precio superior a su valor. El resultado es la extracción del excedente económico y el desarrollo desigual de los distintos países.

Estos planteamientos no fueron acompañados de recomendaciones concretas de política económica, pero sirvieron como substrato intelectual de distintos movimientos de liberación y revoluciones de corta marxista, como es el caso de la revolución cubana, marcadamente antiimperialista.

Durante los últimos sesenta y sobre todo durante los setenta, el debate de esta corriente se centró en la versión neomarxista de la teoría de la dependencia, a la que contribuyeron importantes autores de países subdesarrollados como: Dos Santos, 1970; Marini, 1973; Bambirra, 1974 y Frank, 1973.

Esta versión se diferencia de la estructuralista en su negación de la posibilidad de un desarrollo de los países dependientes bajo el capitalismo, y constituye la versión Sur de la teoría del imperialismo, a la que complementa y supera. La principal idea que puede extraerse de esta teoría es que el sistema capitalista no sólo no genera desarrollo en los países dependientes, sino que además genera subdesarrollo, por cuanto desarticula la estructura productiva de los mismos, altera su funcionamiento económico según de las necesidades de los países centrales y dejándolas a merced de los vaivenes del mercado internacional (Frank *et al*., 1973).

Por tanto, el desarrollo de los países centrales está sustentado en la explotación de los países dependientes, y así, desarrollo y subdesarrollo son las dos fenómenos en un mismo evento, el sistema capitalista mundial, en el cual el subdesarrollo es un elemento funcional.

3.2.4 LA TEORÍA NEOLIBERAL DEL DESARROLLO DESDE EL PANSAMIENTO TEÓRICO DE FRIEDMAN Y HAYEK

Desde finales de los sesenta y durante los años ochenta la Economía del Desarrollo ha estado dominada por el enfoque neoclásico impuesto por los neoliberales.

La teoría neoliberal del desarrollo se fundamenta esencialmente en dos pilares; el primero, la defensa de la eficacia del mercado como mecanismo de asignación óptima de los recursos, junto con la crítica a la intervención pública en las actividades económicas por cuanto generadoras de distorsiones; la segunda, la insistencia en las ventajas de una participación plena en el comercio internacional, junto con la crítica al modelo de industrialización por

sustitución de importaciones, que supone restricciones a las importaciones y un claro sesgo antiexportador. Los principales elementos de la teoría neoliberal del desarrollo son los siguientes:

a) La creencia en que la desigualdad económica es un importante incentivo humano.

b) La creencia en que las operaciones de mercado no intervenidas maximizarán la eficiencia y el bienestar económico.

c) La convicción de los beneficios mutuos obtenidos del comercio internacional.

d) La defensa de la mínima intervención gubernamental posible.

e) La continua atención al problema de la asignación de recursos.

f) La continua fascinación teórica por los análisis de equilibrio general y parcial.

h) La gran importancia asignada a los precios como números que contienen una importante información económica para la asignación de recursos.

La teoría neoliberal, como tal, no aporta realmente ideas nuevas sobre el desarrollo económico; en su lugar presenta una actualización de la vieja teoría neoclásica del equilibrio y del comercio internacional; lo que si resulta bastante interesante son sus propuestas de liberalización interna y externa de las economías de los países subdesarrollados caracterizados por una importante intervención pública fruto de las políticas de desarrollo de corte estructuralista, neomarxista o modernizantes (Hidalgo, 1996).

Entre las propuestas de liberalización interna destacan las aportaciones sobre las distorsiones del mercado y del análisis social coste-beneficio. Para estos autores el mercado proporciona una más eficiente asignación de los recursos que el Estado, y cuando éste interviene en las economías para corregir las imperfecciones del mercado, lo que realmente hace es introducir nuevas distorsiones e impedir que dicho mercado pueda alcanzar el equilibrio hacia el que tiende (Hidalgo, 1996).

Por tanto, lo mejor que puede hacer el Estado es no intervenir en la economía y, cuando sea imprescindible, hacerlo utilizando técnicas de análisis social coste-beneficio que garanticen que los resultados de dicha intervención realmente mejoran la asignación de los recursos.

Las políticas de ajuste y liberalización propuestas por el Fondo Monetario Internacional durante los ochenta y la política económica aplicada en Chile durante el gobierno de Pinochet son buenos ejemplos de estas recomendaciones neoliberales. Dichas políticas pueden considerarse exitosas desde un punto de vista económico, pero cuando se introducen criterios de valoración de carácter social los resultados no son tan positivos, ya que el coste social de dichas políticas fue altísimo a corto y medio plazo (Hidalgo, 1996).

Las propuestas de liberalización externa se centraron en las críticas de Krueger y Bhagwati a la industrialización por sustitución de importaciones y la defensa de Balassa de la industrialización por sustitución de exportaciones. Estos autores pusieron de manifiesto de una forma sistemática los motivos del fracaso de la política de sustitución de importaciones, argumentando que el principal error fue el ignorar el principio de la ventaja comparativa y de la especialización productiva. Con alternativa presentan un modelo basado en la sustitución de las tradicionales exportaciones de carácter primario por unas nuevas exportaciones de manufacturas basadas en productos de tecnología intermedia con una gran intensidad de mano de obra barata (Kruger *et al*., 1978).

El modelo de desarrollo de los llamados cuatro dragones del sudeste asiático, Hong Kong, Corea del Sur, Taiwan y Singapur, supone el más destacado ejemplo del éxito de esta estrategia de desarrollo. Sin embargo, dicho modelo sólo puede ser aplicado por un número limitado de países, ya que la demanda mundial de las manufacturas de tecnología intermedia no es ilimitada, y la producción de esos países ya es de por sí bastante elevada. Esta estrategia neoliberal de desarrollo parece haber entrado en una fase de recesión al igual que todo el pensamiento neoliberal con la crisis internacional de principios de los noventa (Kim, 1992).

3.3 RETROSPECTIVA TEÓRICA DEL DESARROLLO HUMANO

La idea tradicional del desarrollo económico se enfoca únicamente en los recursos o medios disponibles y deja en segundo plano a las personas. En cambio, cuando se habla de "desarrollo humano", se busca subrayar que los individuos deben ocupar el lugar central y ser la prioridad por encima de esos recursos o instrumentos.

Como ha reconocido Amartya Sen en distintas ocasiones, la noción que sustenta el desarrollo humano no es realmente reciente. Ya en la Grecia antigua, Aristóteles planteaba en su *Ética a Nicómaco* que la búsqueda de riqueza es una actividad impuesta por la necesidad y que el dinero no constituye el verdadero bien, ya que solo sirve como instrumento para otros propósitos (Aristóteles, 1096 ac).

La economía moderna se consolidó como una disciplina cuando logró separar los aspectos éticos de las actividades económicas y centrarse en aspectos técnicos. Esta división fue clave en un contexto donde el modelo científico predominante era el de las ciencias naturales, lo que llevó a relegar la relación entre la economía y los distintos fines asociados a la idea de una vida plena. A partir de entonces, el campo de estudio económico se ha ido restringiendo gradualmente, enfocándose casi únicamente en la producción de riqueza y en la eficacia de los medios para aumentar los ingresos. (Sen, 1987).

3.3.1 TEORÍA DEL DESARROLLO COMO LIBERTAD DE AMARTYA SEN

Amartya Sen (2000), en su trabajo "El desarrollo como libertad", hace un análisis de los mecanismos que provocan la hambruna y la pobreza. Es conocido por su metodología para conocer los niveles de pobreza y superar las habituales mediciones que sólo consideraban los ingresos per cápita promedio de las poblaciones.

Sen fundamenta la importancia que tiene el desarrollo en el uso de los mercados, además del papel del apoyo social, de la regulación pública o la política cuando pueden enriquecer, en lugar de empobrecer, vidas humanas.

Para Sen, el tema de la desigualdad es importante para el desarrollo, para el mejoramiento del bienestar social y la eliminación de la pobreza.

El trabajo este autor dice que el desarrollo puede decirse que las personas gozan de mayores libertades y es un proceso en expansión. El enfoque está centrado en las libertades humanas y no exclusivamente en ver al desarrollo como el crecimiento del producto interno bruto (PIB). El crecimiento de los ingresos o del PIB representa un medio para ampliar las libertades de los miembros de la sociedad. Pero, esa libertad de la que gozan las personas

depende a su vez de otros factores, como los planes sociales, económicos y derechos políticos.

Si el desarrollo genera libertad, se requiere de la mitigación de factores que impiden o limitan la libertad, como son: pobreza, oportunidades económicas, privaciones sociales y falta de servicios públicos. La falta de libertades tiene estrecha relación con la pobreza económica, que limita a la gente de la libertad de eliminar el hambre, obtener medicamentos para enfermedades, contar con vivienda, agua limpia e instalaciones sanitarias. De otra forma, esta ausencia de libertad se relaciona con la falta de SB, como la inexistencia de programas de salud, falta de instalaciones educativas y falta de seguridad.

De acuerdo a Sen (2000), la libertad es esencial para el proceso del desarrollo por dos motivos diferentes:

a) Evaluación: Esta evaluación consiste en realizar un proceso donde se tomen en cuenta principalmente la mejoran de las libertades que tiene la gente.

b) Efectividad: El logro del desarrollo depende completamente del libre albedrío de la gente.

Para lograr un resultado positivo, la gente requiere oportunidades económicas, políticas, sociales, además de condiciones adecuadas para buena salud, educación y desarrollo de iniciativas.

La consideración de la libertad como el fin principal del desarrollo radica en la idea de desarrollo como libertad, y no en enfoques que priorizan únicamente al desarrollo en términos de crecimiento del PIB. Para que exista el desarrollo como libertad se requiere que estas libertades (participación política, oportunidad de recibir educación básica, servicios de salud y servicios de vivienda) estén entre los componentes del desarrollo. Su importancia para el desarrollo no tiene que ser de manera indirecta al crecimiento del PIB; estas libertades deben ser una contribución al progreso económico.

La función de los mercados es importante en el desarrollo. La capacidad del mecanismo de mercado para contribuir a un crecimiento económico alto y al progreso económico general ha sido reconocida en la literatura del desarrollo contemporáneo. Como lo señaló Adam

Smith, la libertad de intercambio y transacción es parte integral de las libertades básicas de la gente (Sen, 2000).

La libertad de participar en los mercados es una contribución para el desarrollo. La libertad de participar en el intercambio económico tiene un papel fundamental para generar desarrollo económico e incluso igualdad económica.

Es relevante dar valor a los mercados, pero también es necesario dar valor a las funciones de otras libertades económicas y sociales para el mejoramiento y enriquecimiento de la vida que puede llevar la población.

Sen señala que existen cinco tipos de libertades, tales, como son las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y las redes de seguridad. Estas cinco libertades deberían estar cubiertas para el total de la población ya que ayudan a mejorar la capacidad de bienestar general de una persona. En el enfoque del desarrollo como libertad, estas libertades se combinan con el propósito de mejoramiento de la libertad humana en general. Estas interrelaciones son fundamentales para la comprensión del papel de la libertad.

El bienestar personal puede verse favorecido por los medios económicos que permiten intervenir en el comercio y la producción. Asimismo, la participación en la vida económica se facilita gracias a las oportunidades sociales, como el acceso a la educación, la salud y la vivienda. Por otra parte, la seguridad económica se fortalece con las libertades políticas, entre ellas la expresión y la capacidad de elección (Sen, 2000).

Cuando las personas cuentan con oportunidades sociales adecuadas, pueden decidir y construir su propio futuro, en lugar de limitarse a recibir programas de desarrollo diseñados externamente. Desde esta visión centrada en la población, la comprensión de la economía y el desarrollo coloca a los individuos en el centro, destacando su capacidad de autodeterminación. (Sen, 2000).

3.3.2 LA PERSPECTIVA TEORICA DE LA CEPAL

La teoría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) tiene por objeto encontrar un rumbo al desarrollo económico y social de América Latina.

Raúl Prebisch (1948), con su trabajo titulado "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", sentó las bases de un nuevo paradigma en la ciencia económica: la teoría económica estructuralista.

Prebisch negó que el subdesarrollo sea una etapa normal del desarrollo, como argumentaba Rostow. El punto central de este planteamiento es el deterioro de los términos de intercambio. Demostró que "la relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia; contrariamente a lo que hubiera sucedido, si los precios hubieran declinado conforme al descenso del costo provocado por el aumento de la productividad" (Prebisch, 1948). Este paso dio origen a la concepción de la economía estructuralista en dos polos (el centro y la periferia) ligados en una relación macroeconómica fundamental: el deterioro de los términos de intercambio (CEPAL, 1998).

La perspectiva teórica de la CEPAL busca contrarrestar el intercambio desigual y aumentar la productividad para elevar el nivel del salario real. Con ello, se crearían las condiciones productivas y sociales para corregir los ingresos del centro y la periferia. Dentro de las estrategias propuestas, se encuentra:

a) Industrialización por sustitución de importaciones.

b) Función del Estado como promotor del desarrollo.

c) Promoción de los empresarios.

d) Política ahorro interno y de inversión.

Estas políticas conducirían al desarrollo autónomo y la soberanía nacional expandiendo el mercado interno y mejorando el nivel de vida de la población y, finalmente, contribuirían a cerrar la brecha entre el centro y la periferia.

3.3.3 LA PERSPECTIVA TEÓRICA DEL DESARROLLO HUMANO Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

A principios de los años noventa, surge una nueva forma de medir el desarrollo. Desde una visión integral se busca que incluya, además de la dimensión económica, la dimensión social, política y cultural. Esta visión superó la visión económica por una visión multidimensional centrada en el ser, en el bienestar y capacidades de los seres humanos, que sustituyó las mediciones tradicionales centradas en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, que es una forma de medida de la riqueza que produce en promedio por habitante.

La visión resultante de los trabajos del PNUD en 1997 resume las ideas que después explica Amartya Sen, el cual inicia sus trabajos preocupándose por la pobreza, y de manera particular por las hambrunas. Sen concibe las libertades humanas como posibilidades que dependen de otras condiciones, como aquellas que permiten acceder a la educación, la salud y el ejercicio de las libertades cívicas. Su principal interés es que las personas tengan la capacidad real de llevar la vida que valoran y desean (Sen, 2000).

3.4 RETROSPECTIVA TEÓRICA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

A lo largo de la historia, la preocupación por el desarrollo económico ha sido una constante para los diversos estudiosos y la sociedad en su conjunto, pero no será hasta el siglo XX cuando por primera vez se contemple ese desarrollo desde una perspectiva multidisciplinar.

Inicialmente se habló de la necesidad de un salto cuantitativo en el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Posteriormente, se planteó la necesidad de un salto cualitativo, es decir, de un Desarrollo Sustentable. Le siguen los planteamientos propuestos por las Naciones Unidas en torno al Desarrollo Humano, mientras que actualmente estamos incorporando un nuevo concepto: el concepto de Desarrollo Humano Sostenible en 1992, que intenta integrar las dos visiones anteriores.

En la década de los setenta surgieron las primeras voces en contra del crecimiento sin límites, alertando sobre la necesidad de considerar los límites biológicos del planeta, en un contexto en el que los efectos perniciosos que la crisis económica estaba ocasionando sobre el medio

ambiente y sobre la calidad de vida eran cada vez más palpables, también se incorporó a esta visión del desarrollo el aspecto ambiental dadas las condiciones de gravedad y la escasez de los recursos naturales (Meadows, 1972; Daly, 1989).

Surgen términos teóricos como la Economía Ambiental, la cual tiene como objetivo alcanzar la sustentabilidad de los recursos naturales a través de procesos tecnológicos; y, por otro lado, está la Economía Ecológica la cual tiene como premisa el hecho de que no es posible alcanzar un crecimiento exponencial de crecimiento económico, dado que los recursos naturales son finitos.

En un principio, la escuela neoclásica fue cuestionada por no integrar en sus modelos matemáticos los fundamentos físicos del entorno. Para sostener la idea de un crecimiento económico sostenido sin agotar los recursos naturales, introdujo la denominada "Curva Medioambiental de Kuznets", que establece una relación entre el nivel de renta y el grado de degradación ambiental (Kuznets, 1955).

De acuerdo con esta propuesta, en las etapas iniciales del desarrollo —cuando la economía es principalmente agrícola— el consumo de recursos y la contaminación suelen ser reducidos. No obstante, con el proceso de industrialización, el impacto ambiental se intensifica. Más adelante, gracias al progreso tecnológico y económico, se alcanza un punto de inflexión en el que la tendencia se invierte y la calidad ambiental comienza a mejorar (Grossman y Krueger, 1991).

Más adelante, dentro del marco de la doctrina neoclásica, fue tomando fuerza la idea de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos naturales mediante distintos mecanismos. Entre ellos, se propuso la asignación de derechos de propiedad e incluso la privatización de dichos recursos. Al mismo tiempo, se impulsó la incorporación de los recursos naturales en la contabilidad económica, así como la medición de los impactos de la contaminación y la internalización de los efectos externos generados por la actividad económica (Tietenberg y Lewis, 2018).

Es lo que se conoce por Economía Ambiental, Economía del Medio Ambiente o Economía de los Recursos Naturales, dentro de la que hay que resaltar tres economistas, Pigou,

Hotelling y Coase, cuyos trabajos han tenido una gran influencia sobre las aportaciones del resto de economistas ambientales posteriores (Martínez, 1992 y 1999).

3.4.1 LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR DESDE PIGOU

Esta escuela asume los supuestos del pensamiento neoclásico y posee como base filosófica al utilitarismo bethamiano. A los fines de abordar un análisis comparativo de los principales autores, contrastamos algunos aspectos que evidencian el meollo de la discusión, tales como las diferentes concepciones de utilidad, la posibilidad de realizar comparaciones interpersonales de bienestar y los problemas para estimar el bienestar social.

El bienestar como utilidad. El utilitarismo es una forma de consecuencia hedonista, que juzga las acciones en términos de cantidad de placer o felicidad obtenida, tal como expresa la frase: "la mayor felicidad para el mayor número de personas" (Bentham, 1781). En este sentido, la ética teleológica definida por el utilitarismo se caracteriza por entender lo que es bueno con independencia de lo justo, considerando secundariamente lo justo como aquello que maximiza lo que es bueno. Este carácter teleológico del utilitarismo resultó ser bastante apropiado para la economía del bienestar ya que la idea de maximizar la utilidad concuerda con la de maximizar el ingreso.

De acuerdo a Sen (1997), a lo largo de toda la economía del bienestar se presentan tres acepciones del concepto de utilidad: a) como felicidad; b) como satisfacción de deseo; c) como elección. Estas diferentes interpretaciones llevan a considerar a la utilidad como "laxa", dada la falta de consistencia conceptual que posee a lo largo de toda literatura (Encinar, 2003).

Por un lado, Pareto, a partir de su segunda obra, niega la posibilidad de efectuar comparaciones interpersonales de utilidad, logrando prescindir de su medición a través del criterio de grado máximo de óptimo de Pareto (1945). Las críticas respecto a la validez de este criterio para evaluar situaciones sociales se orientan a su concepción y sus múltiples resultados (Kitzberger, 1999; Figueras y Moreno, 2006).

En cambio, Pigou considera que las dos formas de aumentar el bienestar son a través del aumento del producto o por medio de transferencias de ingresos de los ricos a los pobres, y

lo enuncia a través de las denominadas proposiciones capitales (Pigou, 1932), las cuales se sustentaban en la ley de utilidad marginal decreciente del ingreso y la denominada igual capacidad de satisfacción (Dobb, 1971).

3.4.2 EL LIBERALISMO IGUALITARIO DESDE RAWLS

El segundo enfoque que analizamos corresponde al liberalismo igualitario que se inició con la teoría de la justicia de Rawls (1995), quien propuso una filosofía moral alternativa al utilitarismo dominante. En su obra, defendió la primacía de lo justo por sobre lo bueno y retomó el tratamiento de la denominada justicia distributiva, que había estado ausente del debate filosófico durante casi doscientos años.

A partir de su obra se expandieron las propuestas críticas a su perspectiva liberal, ya sea a través de la fusión con tradiciones comunitaristas (Dworkin, 1981), o bien desde una postura libertaria (Nozick, 1988; Gauthier, 1986). A estos autores, si bien sostienen ideales muy distintos, los unen algunos principios normativos como el universalismo, el individualismo ético y la neutralidad. No obstante, nos centraremos en los aportes de Rawls como el precursor de esta corriente, analizando los elementos de justicia distributiva que componen su propuesta: la métrica, los principios morales, las reglas de justicia y la distribución resultante.

3.4.3 EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN

A continuación, se analiza el enfoque de las capacidades humanas de Amartya Sen, como una alternativa a los enfoques utilitarista, de bienestar y rawlsiana. Su propuesta, se inscribe en una consecuencia más amplia y pluralista, donde reconoce que la libertad y los derechos tienen importancia intrínseca en la vida de las personas (Sen, 2000).

A lo largo de su vida, una persona puede elegir entre distintas formas de ser y de hacer, es decir, entre diversos funcionamientos valiosos que puede alcanzar. Ese conjunto de posibilidades entre las que puede decidir constituye lo que se entiende por capacidades (Sen, 2000). Dado que los funcionamientos o logros alcanzados componen el bienestar de una persona, la capacidad para alcanzar los funcionamientos constituirá la libertad de esa persona, es decir, sus oportunidades reales para obtener bienestar (Robeyns, 2005).

3.4.4 ENFOQUE DE LAS NECESIDADES HUMANAS BÁSICAS DE MASLOW

La palabra “necesidad” puede ser interpretada de diversas formas, por un lado, aquella concepción que la entiende como necesidad psicológica o impulso y, por el otro lado, como la concepción que la entiende como una necesidad objetiva (Ward y Lasen, 2009).

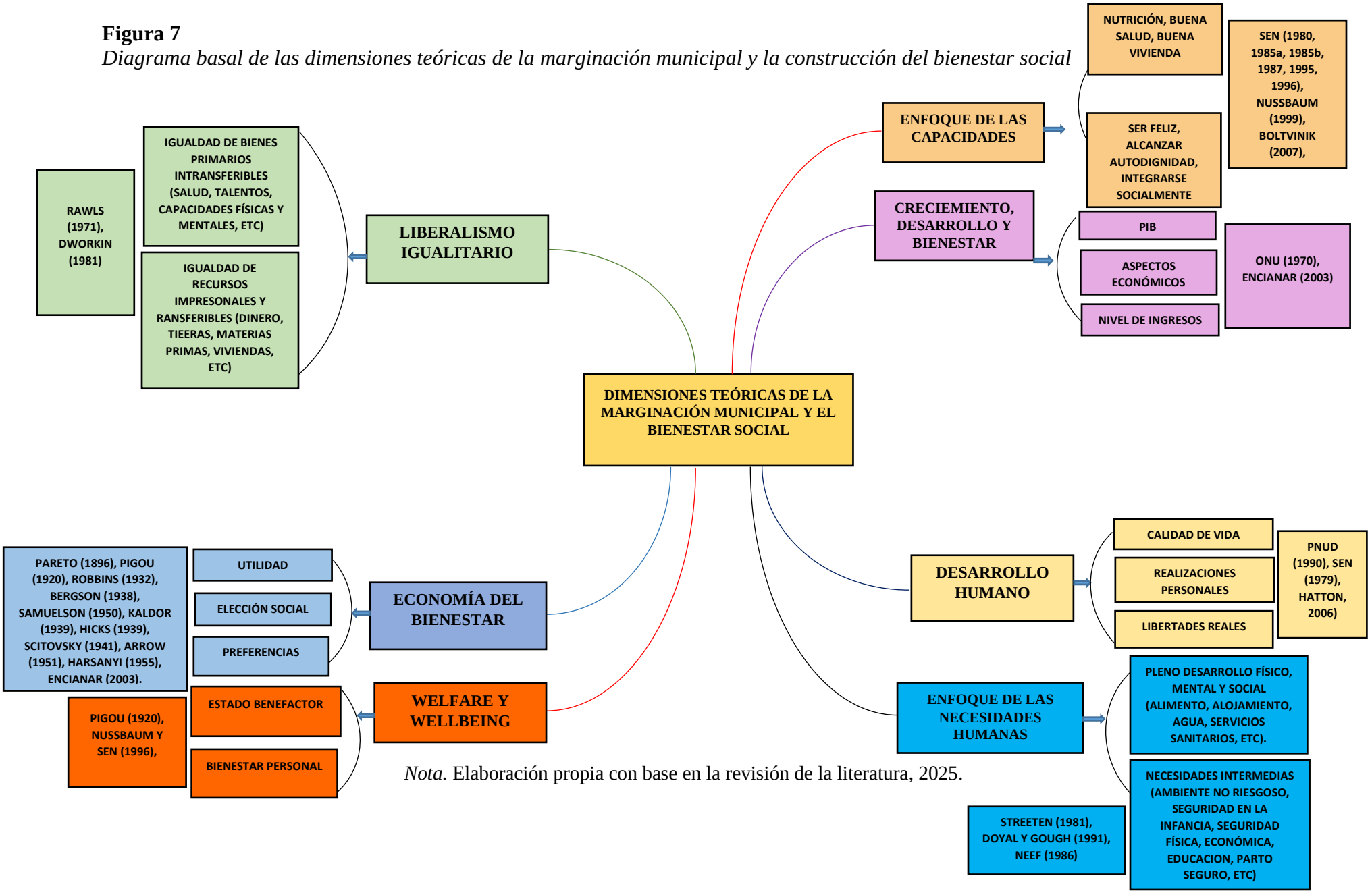
La necesidad objetiva es diferente de una noción de aspiración o deseo, que proviene de las preferencias individuales y del entorno particular de cada persona, incluso se contrapone a la idea de necesidad. Esta última se asocia con la universalidad, al considerar que existen ciertos requerimientos comunes a todos los seres humanos (Ward y Lasen, 2009).

Este razonamiento diferenciador desde un punto de vista ético-normativo es realizado por Doyal y Gough en su Teoría de las necesidades humanas (Doyal y Gough, 1994). Para estos autores, las necesidades están relacionadas con evitar daños serios. En otras palabras, sufrir un perjuicio grave implica quedar en gran medida incapacitado para perseguir la propia concepción de lo que es bueno, además de dificultar una participación social adecuada y exitosa.

En este contexto, proponen un modelo jerárquico de las necesidades humanas que comienza con la identificación de objetivos universales. A partir de estos se derivan las necesidades básicas, y posteriormente se establecen, como metas secundarias, las necesidades intermedias. Esta concepción posee influencias de Braybrooke, Thompson y Sen, y ciertas similitudes con la perspectiva de Nussbaum, dado que ella presenta explícitamente un listado de capacidades que tiene puntos en común con las necesidades de Doyal y Gough (2002).

Figura 7

Diagrama basal de las dimensiones teóricas de la marginación municipal y la construcción del bienestar social



Nota. Elaboración propia con base en la revisión de la literatura, 2025.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se analizará ampliamente el concepto de política pública como herramienta fundamental para la construcción de la presente investigación y como uno de los pilares que sostienen la estructura de la problemática que aquí se plantea. Se pretende explicar desde distintas perspectivas los conceptos de lo público y lo privado, así como la definición del problema público, el concepto de política pública y un análisis del concepto de política pública. Se abordará también el ciclo de las políticas públicas que tiene como etapas principales: 1) el surgimiento y definición del problema, 2) la inclusión en la agenda, 3) la formulación y adopción del programa, 4) la implementación y finalmente 5) la evaluación, esta última, será en la que se base la presente investigación ya que consistirá en la evolución de un programa social.

En el apartado de la etapa de evolución de las políticas públicas se desarrollan una serie de subtemas que tienen que ver con los antecedentes de evaluaciones en territorio nacional y extranjero, el marco normativo de la evaluación de políticas públicas en México, los distintos tipos de metodologías que se han empleado para la evaluación de las políticas públicas en México y finalmente, un análisis de la metodología que se llevará a cabo en nuestro estudio para analizar el PDZP.

4.1 LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Para dar una definición clara y concisa de lo que es lo público y sus diferencias con lo privado se retoman las aportaciones de Barbieri (1996) donde a través de su análisis histórico y filosófico sobre el individuo y la sociedad concluye que la separación de lo público y lo privado provienen desde el contrato social donde se cuestiona el funcionamiento del ordenamiento feudal, la democracia burguesa y el surgimiento del individuo libre y es él en quien descansa la soberanía de la nación.

En términos generales, lo “privado” se entiende como el ámbito del hogar, abarcando la vivienda, su entorno cercano y los vínculos familiares e íntimos que allí tienen lugar. Dentro de este contexto, con la emergencia del individuo se estructura la sociedad civil y se delimitan los espacios en los que participa, tanto en la esfera pública como en la privada. En cambio, lo “público” abarca todo lo que ocurre fuera del ámbito doméstico, incluyendo las interacciones sociales que no están determinadas por la familia, la pareja o los lazos de amistad. (Barbieri, 1996).

En este sentido, Barbieri define lo público: “como el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y de las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigente en la sociedad, o en sectores particulares de la misma. Se trata de un ámbito heterogéneo, donde es posible distinguir niveles diferentes” (Barbieri, 1996).

A partir de esta distinción se ordenaron los sistemas sociales, así como los marcos normativos que los regulan, y se definieron los espacios de acción para las prácticas económicas, políticas y culturales. En este sentido, Barbieri afirma que lo público y lo privado son construcciones sociales que han acompañado tanto la expansión del capitalismo como el desarrollo más amplio de la modernidad (Barbieri, 1996).

4.2 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

La definición del problema público retoma importancia en el ciclo de las políticas públicas gracias a las aportaciones de Bardach (1993), Peters (1995) y Aguilar (1993).

En el proceso de la política pública se pueden identificar diversas etapas; no obstante, esta separación analítica no debe confundirse con una separación real, y coincide en que una de las etapas más importantes es determinar el problema o una situación problemática, para lo cual se elige y realiza determinado curso de acción (Aguilar, 1993).

Desde esta perspectiva, se plantea que los problemas públicos no existen de forma independiente y que su objetividad es más aparente que real, ya que no todos logran convertirse en asuntos públicos ni todos alcanzan una definición precisa que permita traducirse en decisiones adecuadas. En este marco, el enfoque de las políticas públicas recurre

al concepto de construcción de la agenda pública para ubicar, tanto en el plano político como en el analítico, el surgimiento de dichos problemas (Aguilar, 1993).

Nelson (1993) hace hincapié en que, pese a la importancia de la formación de la agenda pública y la agenda de gobierno en la definición del problema, la política pública se ha enfocado más en saber cómo se resuelven los problemas y no tanto en saber qué problemas llegan a ser objeto de intervención gubernamental (Nelson, 1993).

Por lo cual resulta fundamental poder distinguir cuándo un problema es público y diferenciar la agenda pública y la agenda de gobierno. Según Cobb y Elder, la agenda pública se conforma por los asuntos que los miembros de una comunidad política consideran, de manera generalizada, merecedores de atención común y dentro del ámbito legítimo de intervención de la autoridad gubernamental (Cobb y Elder, 1972).

Por su parte, Aguilar (1993) define la agenda gubernamental o institucional como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

Para definir un problema como público pasa por un proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Aguilar, 1993).

La definición de los problemas públicos implica un desafío doble. Esto se debe a que, por su propia naturaleza, su resolución es compleja: puede verse limitada por la escasez de recursos del gobierno, por la multicausalidad que los caracteriza o por la controversia que generan en la opinión pública (Cabrero, 2000).

Por un lado, construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar un consenso; para esto debe ser capaz de convocar a múltiples actores y tener un carácter exógeno (Cabrero, 2000).

En conclusión, los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles (Aguilar, 1993).

4.3 CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas son las sucesivas respuestas del Estado, del régimen político o del gobierno en turno frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1994). Esta definición expone tres significados distintos de la palabra política:

a) La Política o *Polity*, concebida como el ámbito de gobierno y de la sociedad humana, b) La Política o *Politics*, entendida como la actividad de organización y lucha por el control del poder y c) La Política o *Policy*, pensada como propósito y acción de un gobierno, expresada en políticas públicas y programas gubernamentales (Salazar, 1994).

De lo anterior que concluye que, tanto la política como las políticas públicas tienen relación directa con el poder social. Sin embargo, mientras que la política es un concepto amplio, que tiene que ver con el poder general, las políticas públicas forman parte de todo un cumulo de soluciones específicas, concretas y determinadas, destinadas al manejo de ciertos asuntos públicos que se catalogan como situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1994).

Las políticas públicas se fundamentan en distintas posturas políticas, filosóficas, sociales e ideológicas. Por ello, las decisiones adoptadas por el Estado u otros actores relevantes constituyen elementos clave para analizar los factores que pueden favorecer o dificultar su implementación, así como aquellos que inciden en su viabilidad y factibilidad (Cobb y Elder, 1972).

El concepto de lo público se ha entendido tradicionalmente en oposición al de lo privado, considerando lo público como aquello que no forma parte del ámbito privado. En este marco, se aclara que las políticas públicas no representan un fin en sí mismas, sino un medio mediante el cual el gobierno busca dar respuesta a problemáticas sociales específicas (Cobb y Elder, 1972).

.

En este sentido, lo público puede entenderse como aquello que incide en la sociedad, que responde a intereses comunes o compartidos, diferenciándose de lo privado, donde predomina el interés individual. Bajo esta perspectiva, un problema público se concibe como una situación que impacta de forma negativa a la sociedad, afecta el bienestar general y deteriora algún aspecto de la vida de las personas. De ello se desprende la necesidad de la intervención del Estado para corregir dicha desigualdad (Cobb y Elder, 1972).

Los problemas públicos son construcciones sociales que solo se consolidan como tales cuando son reconocidos por la propia sociedad. En este sentido, el paso de un problema común a uno público implica una problematización colectiva, en la que dicho asunto adquiere un nivel de relevancia social suficiente y es socialmente identificado como significativo (Cobb y Elder, 1972).

Según estos autores, los problemas públicos están siendo gestionados por presiones de fuerzas que define su entorno tales como:

1) económico-sociales

2) político-legales

3) culturales

4) tecnológicas

5) naturales, ecológicas o medioambientales

6) demográficas.

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el reconocimiento o la manera de ignorar los problemas sociales, ya que influyen en qué temas adquieren relevancia pública. En este sentido, se entiende que un problema público puede variar dependiendo del país, la región o el gobierno, lo que explica por qué su percepción no es uniforme en todos los contextos.

En este sentido, las políticas públicas representan un medio habitual y adecuado para intervenir y transformar la realidad, haciendo posibles las buenas intenciones en cambios concretos dentro del ámbito social. En este sentido, constituyen una vía efectiva para elevar

la calidad de vida de determinados grupos sociales, ya que están orientadas a un propósito específico: resolver problemas. Bajo esta lógica, se entienden como un conjunto de herramientas útiles para corregir situaciones y reorganizar contextos que presentan dificultades (Cobb y Elder, 1972).

4.4 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Parsons explica que el primer modelo clásico de toma de decisiones en el análisis de políticas públicas: fue el de la racionalidad total o exhaustiva. En este enfoque se asume que el que decide (individual u organizacional) funciona como un actor perfectamente racional que:

- Tiene información completa sobre el problema y todas las alternativas posibles.
- Posee capacidad ilimitada de procesamiento y cálculo para evaluar cada opción.
- Puede comparar exhaustivamente todas las alternativas sin restricciones de tiempo o recursos.
- Siempre elige la mejor solución posible (optimización).

En otras palabras, se trata de un modelo idealizado donde las decisiones se toman como si fuera posible "resolver" los problemas públicos de manera perfectamente lógica y calculada.

Este es un enfoque normativo, porque describe cómo deberían tomarse las decisiones si la racionalidad fuera perfecta. Además, es un enfoque fuertemente cuantitativo, ya que privilegia el cálculo, la comparación de alternativas y la optimización.

En la práctica, este modelo suele ser muy criticado porque resulta poco realista: en el mundo real rara vez se dispone de información completa o de capacidad ilimitada para analizar todas las opciones (Parsons, 2007).

Un segundo enfoque, centrado en el análisis del proceso organizacional, explica la toma de decisiones a partir de las rutinas y procedimientos establecidos dentro de las organizaciones. Este modelo se basa en la noción de racionalidad limitada, según la cual los actores no buscan la mejor decisión posible, sino aquella que resulte suficientemente adecuada o satisfactoria (Parsons, 2007).

Una tercera perspectiva, conocida como incrementalista, sostiene que no es posible ni conveniente buscar la optimización en la toma de decisiones. Esto se debe, por un lado, a que no existe información completa ni una capacidad ilimitada de análisis, y por otro, a que no hay objetivos compartidos entre los actores. En este contexto, cada participante actúa según sus propios intereses y negocia con los demás sin necesariamente coincidir en sus fines (Parsons, 2007).

Un cuarto enfoque, todavía poco desarrollado, incorpora los aspectos no racionales en la toma de decisiones. Desde esta perspectiva, se destacan elementos como la intuición y la experiencia, analizados a partir de enfoques psicosociológicos, antropológicos y filosóficos (Parsons, 2007).

Finalmente, existen enfoques diversos que proponen una integración selectiva de elementos de los modelos anteriores. Estos critican el enfoque incrementalista por su carácter conservador, ya que limita los cambios profundos, pero también cuestionan el modelo racional por las restricciones ya mencionadas. En conjunto, buscan combinar aportes de distintas perspectivas para superar las limitaciones de cada una.

En función de los enfoques previos, en el análisis se utilizan muchas técnicas, especialmente cuantitativas, desarrolladas con posteridad a la Segunda Guerra Mundial, impulsadas en el contexto de los EUA por el sistema Public Program Budgeting System (PPBS, por sus siglas en ingles), algunas de ellas adaptadas de la práctica privada de toma de decisiones y evaluación de proyectos (árboles de decisión, evaluación financiera, teoría de juegos), otras de apoyo a los procesos (ecuaciones en diferencias, teoría de colas, cadenas de Markov, modelos de simulación), etc. Entre las técnicas específicas de políticas públicas tenemos (Cardozo, 1993): el Análisis Costo-Eficacia, el Análisis Costo-Beneficio, los Análisis Multicriterios y la Técnica de Análisis de Factibilidad.

El Análisis Costo-Eficacia (C/E) permite comparar programas y proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo, mediante la selección de aquél que presenta menor costo por unidad de logro (C/E), o sea, tomando como base el enfoque optimizador de racionalidad exhaustiva. Debido a que la eficacia puede ser difícil de cuantificar en forma directa, su medición se tiende a reemplazar por indicadores indirectos, cuya selección se realiza tratando

de mantener la mayor correlación posible con los objetivos perseguidos. La limitación más importante del método es que no permite la comparación de programas con objetivos diferentes o múltiples (Cardozo, 1993).

Al igual que la técnica anterior, el Análisis Costo-Beneficio (C/B) se ha empleado principalmente en los Estados Unidos de América (EUA) para intentar resolver el problema que plantea la primera, aunque continuando dentro del enfoque de racionalidad exhaustiva, mediante la homogeneización de los costos como los beneficios —financieros, económicos, sociales, entre otros— en una misma unidad de medida, por lo general monetaria. Además, considera la actualización de los flujos que ocurren en distintos periodos para hacerlos comparables en el presente. Con base en ello, se comparan las relaciones costo/beneficio de cada alternativa para elegir la más baja, o bien se analizan los valores actuales netos (VAN) para optar por el mayor entre los que resulten positivos (Cardozo, 1993)..

Esta técnica ha sido criticada por: 1) las dificultades y arbitrariedades en que incurre para la cuantificación de efectos que no tienen un valor de mercado, lo que se realiza mediante la atribución de "precios sombra"; 2) la falta de criterios claros para determinar la tasa de actualización social y, en su caso, los factores de ponderación para los diferentes grupos de ingresos; 3) su tendencia a incluir sólo las variables de cuantificación más sencilla (económicas y financieras) a pesar de su objetivo manifiesto; y 4) su excesiva confianza en que un sofisticado análisis, poco accesible para la mayoría de los interesados y basado en cuantificaciones discutibles, conduzca a una selección óptima, fundamentada como en el caso anterior, en supuestos de racionalidad total (Cardozo, 1993).

Por su parte, la Técnica de Análisis de Factibilidad (conocida como FAT por sus siglas en inglés) es la que más se aproxima a tomar en cuenta los elementos políticos del tercer enfoque antes presentado. Trata de estimar subjetivamente: 1) la posición probable de cada protagonista o interesado (apoyo, rechazo, o indiferencia) frente a una alternativa de política; 2) la disponibilidad de recursos (presupuesto pero también capacidad técnica, prestigio, acceso a medios de comunicación masiva, legitimidad social, etc.) de cada protagonista para influir a favor de su posición, y 3) el orden de los protagonistas en función de su capacidad de influencia efectiva (magnitud relativa de recursos en comparación con la de los demás). Esto se puede completar con el análisis de las posiciones históricamente sostenidas por los

principales grupos de interés, sus coincidencias, conflictos y posibilidades de lograr alianzas a favor o en contra de la política en discusión (Cardozo, 1993).

El cuarto enfoque que enunciamos, de tipo cualitativo, se ha traducido poco en contribuciones concretas en políticas públicas. Sin embargo, en los últimos 20 años se han desarrollado algunos intentos muy prometedores de tomar en cuenta las emociones en los procesos decisorios organizacionales (Laflamme, 1995), intentos que es posible recuperar en la etapa de formulación. En dichos procesos, las emociones afectan la estimación de probabilidades y la valoración de resultados posibles, así como el orden de preferencias del decisor (si es que tiene uno claro), por lo que la decisión asumida tiende a alejarse de la que se asumiría bajo un esquema racional.

En nuestro contexto nacional, Aguilera y Contreras (2008), retoman antecedentes de Simon, March, Ortony, Howard, O'Rorke, Fineman, Elster, Frijda y Goleman para proponer también el diseño y utilización de modelos cuantitativos multiagentes que simulen comportamientos con base en emociones (Cardozo, 1993). Sin embargo, si en el campo de lo social, lo político o lo cultural se enfrentan dificultades para efectuar mediciones o establecer relaciones entre variables que permitan avanzar en su modelación matemática, tratándose de emociones el problema es aún más difícil ya que ni siquiera podemos observarlas directamente y a menudo no vemos de ellas más que sus manifestaciones corporales, además de que no siempre son manifiestas, sino que pueden ser controladas y hasta ocultadas por las personas.

Finalmente, el análisis cualitativo contribuye también a la formulación de políticas con el estudio de diversos tópicos como: viabilidad política, presión ejercida por los grupos de interés, procesos de negociación, articulación entre los sectores gubernamentales participantes, recuperación de experiencias similares, análisis de las limitaciones de los análisis cuantitativos, entre otros (Cardozo, 1993).

4.5 CICLO DE VIDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas pasan por distintas fases que forman lo que se conoce como un ciclo. Esta idea de “ciclo” permite estudiarlas de manera ordenada, aunque en la realidad no

siempre siguen exactamente ese esquema. Las etapas están conectadas entre sí, de modo que cualquier cambio en una de ellas influye en las demás (Aguilar, 1996).

Diversos autores han desarrollado a lo largo del tiempo modelos de análisis basados en fases o etapas, con el propósito de estudiar las políticas públicas de forma más ordenada y lógica. Estos modelos parten de una visión de proceso de la política pública, entendida como un conjunto de etapas interrelacionadas.

Desde esta perspectiva, la política pública puede interpretarse como un proceso continuo de acciones que busca dar solución a un problema que, en un momento determinado, es definido políticamente como de interés público. En este sentido, se concibe como un sistema dinámico, en constante transformación, que se desarrolla dentro de un contexto socio-político específico (Aguilar, 1996).

Los conceptos anteriores han tomado distintos nombres a lo largo de la historia y a traves de diversos autores como son: "el ciclo de las políticas públicas" por (May y Wildavsky, 1978), "modelo secuencial" por (Anderson, 1975), "modelo por etapas" y "enfoque del libro de texto" por (Nakamura, 1987). Pese a todos estos nombres y conceptos bien atinados el concepto que ha sido mayormente aceptado por los teóricos de las políticas públicas es el de "ciclo de las políticas públicas" propuesto por Luis Aguilar en el año 2000, se define como: "la noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política" (Aguilar, 2000).

Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables". Es por eso que, el proceso de las políticas públicas debe entenderse "como un continuo proceder, como una cadena de medios-fines que imbrica a todo el proceso y no como unas fases perfectamente diferenciadas y distintas" (Arenilla, 2000).

La evaluación de los resultados no marca el final de la política pública, ya que esta puede conducir a replantear el problema que dio origen al ciclo. De este modo, el proceso de

retroalimentación permite que el ciclo se cierre, como ocurre en cualquier sistema, dando lugar a su continuidad y posible reinicio (Velázquez, 2016).

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas según Knoepfel *et al*. 2003 son las siguientes: 1) surgimiento y definición de problemas; 2) inclusión en la agenda; 3) formulación y adopción del programa; 4) la implementación; 5) la evaluación (Knoepfel *et al*. 2003).

4.5.1 SURGIMIENTO Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Esta etapa refiere tiene que ver con la identificación de un problema público por parte de los actores sociales y gubernamentales. Esta fase se encuentra estrechamente ligada a la etapa de inclusión en la agenda puesto que colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno (Aguilar, 1996).

Pese a la correcta identificación de los problemas sociales, no todos los problemas que son definidos por grupos sociales o por instancias administrativas llegan a formar parte de la agenda pública. Esto se debe a que pueden ser relegados por el gobierno debido a la baja prioridad que se les asigna, o bien porque la atención pública se encuentra centrada en otras cuestiones consideradas más urgentes en ese momento (Aguilar, 1996).

Ahora bien, para poder definir un problema es preciso contar con los datos más importantes información que permita reconocer lel problema, cuáles de ellos son nocivos o percibidos como nocivos, cuáles de esos componentes son tratables gubernamentalmente y cuáles son los costos económicos que la atención de ese problema genera. Además, es necesario disponer de teorías o modelos explicativos que permitan comprender las causas del problema y, al mismo tiempo, definir cuáles de esas causas son tratables y cuáles no, según consideraciones económicas, organizacionales y conductuales/morales. De igual forma, es necesario analizar cómo el problema puede impactar en distintos momentos y lugares, así como identificar a quiénes afecta. También se deben considerar las causas que han motivado su surgimiento y los posibles costos políticos que implica su atención o falta de atención.

Aun así, la tarea de definir un problema es doblemente complicada. Por un lado, ello se debe a que los problemas públicos son problemas de gran complejidad que impiden un ataque integral al problema y, por tanto, su solución definitiva. Ante esta situación la única alternativa disponible consiste en desagregar los grandes y complejos problemas públicos en pequeños problemas que puedan ser abordados por el gobierno con los recursos que dispone.

Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática (Aguilar, 1996). Por otra parte, es preciso reconocer que los problemas no existen por sí mismos, sino que son hechos o cuestiones las que pueden o no ser definidas como problemas.

Por tanto, cuando se habla de problema no solo hay que tomar en consideración la situación factual sino también el conjunto de creencias, valores y expectativas individuales, grupales o sociales, puesto que son éstas últimas las que terminan por transformar algunos hechos en problemas. Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Cobb y Elder, 1971).

Es por ello que la definición que se le dé a un problema siempre va a ser frustrante para algunos actores puesto que en sociedades abiertas y democráticas la posibilidad de generar un consenso en torno a las causas del problema y su solución no solo es remota sino además imposible. Los problemas públicos no existen como hechos objetivos, sino que se construyen socialmente. Por ello, su definición depende de las percepciones, juicios y puntos de vista de los ciudadanos, los grupos implicados y otros actores. Estas interpretaciones surgen al contrastar determinados criterios sobre lo que se considera deseable con la manera en que dichos actores entienden la realidad.

A su vez esos criterios de deseabilidad, así como la forma en que se construye la realidad son necesariamente múltiples por la multitud de agentes sociales involucrados, lo que implica la coexistencia de visiones diferentes y en conflicto, la postulación de relaciones causales no consensuadas y la movilización de recursos en competencia.

Por tanto, el desafío consiste en construir una definición del problema aceptable que supere los conflictos y polémicas que se puedan generar en torno a él. Los problemas presentan además una dimensión temporal. Como bien señaló Downs (1972) los problemas atraviesan

por un período de maduración, lo que implica que pueden ser objeto de atención y debate por parte de ciertos actores sin por ello convertirse en políticamente significativos. Cuestiones sin impacto cotidiano en la vida de los ciudadanos, o no vinculados a grupos de interés con cohesión o capacidad de articulación suficientes, pueden pasar largos períodos sin transformarse en problemas que merezcan la atención por parte del gobierno.

4.5.2 INCLUSIÓN EN LA AGENDA

En esta etapa el problema consiste en explicar las características que asume "el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública" (Cobb y Ross, 1976). La importancia de este proceso se debe, por un lado, los problemas no son realidades fijas u objetivas, sino asuntos que deben ser interpretados y definidos. Además, la capacidad del gobierno para atenderlos es limitada, por lo que no puede dar respuesta a todos al mismo tiempo.

No está demás advertir que no todos los hechos que son definidos como problemas se transforman necesariamente en públicos, puesto que muchos de ellos son definidos como problemas privados. Lo importante aquí es detectar cuál es el código que permite calificar a un problema como público, diferenciando de ese modo los problemas públicos de los privados. Este código está constituido, en primer lugar, por la cultura y los valores de una sociedad. En palabras de Aguilar Villanueva (1996): "Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental" (p.80).

Sin embargo, esos códigos no son suficientes para explicar por qué ciertos problemas adquieren el carácter de públicos mientras otros no. En efecto, además existen actores que promueven la calificación de esos problemas como públicos, movilizando para ello todos los apoyos necesarios. Aparecen, así como impulsores de nuevos temas, negociadores y creadores de opinión para que el problema alcance la dimensión de público.

En esta tarea también es importante el rol que desempeñan los medios de comunicación, puesto que la importancia y el tiempo que le pueden otorgar a ciertos problemas constituyen una ayuda sustancial para que estos logren ser calificados como públicos.

4.5.3 FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DEL PROGRAMA

El analista de políticas desempeña un papel central en esta etapa, ya que genera conocimiento que sirve de apoyo para la toma de decisiones. En este proceso, se construyen escenarios probables y se identifican distintos cursos de acción, con el fin de evaluar su viabilidad y anticipar las posibles consecuencias de cada alternativa orientada a la solución de los problemas.

Sin embargo, chocan aquí dos concepciones bien enfrentadas. Por un lado, están quienes, desde paradigmas positivistas, sostienen que la tarea del analista en esta etapa remite a un proceso científico guiado por criterios técnico-instrumentales. Por otro, aquellos que desde paradigmas pospositivistas sostienen que el analista es un artesano y el análisis de políticas un arte. En palabras de Majone (1997) cuando comparamos al analista con el artesano no estamos usando simplemente una metáfora: hay una semejanza real en su trabajo.

En el análisis de políticas el éxito depende mucho de un conocimiento profundo de los materiales de trabajo y herramientas, de una relación muy personal entre el hombre y su tarea. El estilo puede desempeñar, en la determinación del valor y la aceptabilidad del producto analítico, un papel tan importante como en el trabajo artesanal.

Desde una óptica absolutamente racional, la tarea en esta fase consiste en identificar todas aquellas alternativas –las diferentes políticas y medios disponibles– que permiten resolver efectiva y definitivamente el problema, considerando los riesgos y/o beneficios que acompañan a cada una de ellas.

4.5.4 IMPLEMENTACIÓN

Este proceso de implementación es de suma importancia ya que puede fracasar si durante su desarrollo aparecen fallas o incumplimientos que rompen la conexión causal establecida en el diseño de la política. En este sentido, los distintos actores involucrados ponen en marcha dicha relación, convirtiéndola en acciones concretas dentro de un proceso complejo. Por ello, la implementación no debe entenderse como una etapa aislada, sino como el conjunto de acciones y comportamientos que transforman las intenciones u objetivos de una política pública en resultados, productos e impactos observables (Aguilar, 1996).

Durante la implementación aparecen distintas limitaciones derivadas de los mandatos, las normas, los recursos disponibles y las situaciones imprevistas. Además, los actores involucrados interpretan de distintas maneras los objetivos de la política y ponen en práctica estrategias de influencia o intervención, lo que genera múltiples formas de incertidumbre a lo largo del proceso (Aguilar, 2000).

La implementación se entiende como una serie de eventos que comienza en el momento en que se aprueba una decisión y termina cuando la política deja de aplicarse, se modifica o es reemplazada. Por ello, aunque su inicio suele estar claramente definido, su final no es preciso, ya que depende tanto de los efectos que genera en la sociedad como de su incorporación a un proceso continuo de ajuste y revisión de las políticas públicas (Aguilar, 2000).

Sin embargo, dicha serie de acontecimientos no sigue un orden lineal, ya que está integrada por acciones y decisiones que se relacionan entre sí y se influyen mutuamente. En este proceso surgen tensiones, ambigüedades y conflictos que provocan que la ejecución real de las políticas se desvíe con frecuencia de lo previsto en su diseño original (Aguilar, 2000).

Durante la implementación se presentan múltiples tensiones que deben resolverse, como las diferencias entre los mandatos de la jerarquía política y las demandas de los beneficiarios de los servicios públicos, así como entre las posibilidades reales y las restricciones existentes. También surgen contrastes entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre lo que es formalizado o rutinario y las exigencias específicas de cada situación, y entre lo que estaba previsto y lo que aparece de manera contingente (Aguilar, 2000).

En síntesis, la implementación implica adentrarse en un contexto complejo y poco predecible, marcado por realidades sociales ya consolidadas, limitaciones de recursos, relaciones de poder y choques de valores y creencias. A ello se suman diversas formas de resistencia, así como actitudes de desinterés o pasividad que dificultan el desarrollo de las políticas. Los senderos de la implementación resultan de respuestas a desafíos y presiones, de contingencias y de cambios de orientaciones y de las interacciones entre actores estratégicos. Aquí juegan un papel central los administradores públicos y las organizaciones públicas, puesto que constantemente hacen apreciaciones sobre las situaciones/ realidades enfrentadas, redefiniendo parcialmente las prioridades de las políticas.

Pero sus comportamientos no solo alteran los cursos de acción, sino que también modifican el contexto de operación, entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas y creando la imagen pública de la política. Si la implementación es una cadena de acciones y decisiones que provocan efectos que a la vez impactan sobre acciones y decisiones, puede afirmarse entonces que es un proceso reflexivo.

Ello supone que los que intervienen en dicho proceso deben incorporar información, introducirla en sus mapas cognitivos y marcos conceptuales así como procesarla y evaluarla, transformando la implementación en: a) un proceso de aprendizaje, ya que debe revisarse permanentemente la validez de dichos marcos conceptuales, b) un proceso evolutivo, dado que puede suponer acumulación, maduración y transformaciones, y c) un proceso de creación de recursos y despliegue de coaliciones, ya que durante el proceso se procura sumar nuevas voluntades y adhesiones.

4.5.5 EVALUACIÓN

La etapa de evaluación implica analizar hasta qué punto los resultados logrados corresponden a los objetivos establecidos, con el fin de determinar si es necesario ajustar, modificar o reemplazar la política pública. En esta etapa se valor si los objetivos fijados han sido alcanzados, el grado de eficiencia conseguida, si se ha hecho con la utilización razonable de recursos y en qué medida han conseguido la aceptación de los afectados (Cabrero, 2000).

Con frecuencia, las políticas públicas no son objeto de seguimiento y evaluación de manera constante. Esto se debe tanto a limitaciones técnicas como a la oposición o resistencia por parte de los propios gobiernos a llevar a cabo estos procesos. El seguimiento tiende a ser confuso debido a que la ciudadanía quiere observar resultados inmediatos de la política, lo cual puede llevar al cuestionamiento prematuro sin permitir el tiempo de maduración suficiente para emitir un juicio (Cabrero, 2007). El ejercicio de seguimiento y evaluación exige la determinación previa de indicadores, de metas y de tiempo de maduración de las políticas (Vallés, 2002).

Las políticas públicas rara vez surgen de manera aislada, ya que casi siempre existen antecedentes de acciones previas orientadas al mismo problema y, además, las intervenciones

suelen requerir continuidad. Por ello, algunos autores sostienen que la evaluación no debe entenderse como la etapa final del ciclo de las políticas públicas, sino como el punto de partida de uno nuevo (Canto, 1996).

A su vez, la evaluación es una actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. La búsqueda de técnicas y metodologías dirigidas a introducir mejor fundamentación a las argumentaciones en torno a las políticas públicas y a la valoración de sus resultados y efectos se ha convertido en las últimas décadas en una de las preocupaciones centrales del análisis de políticas. Sus contribuciones se refieren a diversos planos:

1) Evaluación: Este proceso también permite detectar problemas tanto en el diseño de las políticas como en su implementación. A partir de ello, se hace posible analizar su eficiencia, eficacia y efectividad, mediante la identificación y medición de productos y resultados. En este sentido, la evaluación de políticas públicas consiste en la formulación de juicios sistemáticos y fundamentados sobre la política y su gestión, sustentados en evidencia que permita valorar el cumplimiento de los objetivos establecidos (Aguilar, 2000).

2) Transparencia y control social: A través de estas contribuciones se reafirma lo "público" como un espacio de interés común, se abre la posibilidad de discutir las implicaciones y consecuencias de distintas alternativas, y se expresa la subordinación de la actuación del Estado a la sociedad, en su función de representante y garante del bien colectivo.

3) Perfeccionamiento constante: en este punto se brinda información y acercamiento con las autoridades correspondientes para realizar acciones de fortalecimiento y desarrollo de la gestión pública.

4) Aprendizaje y generación de conocimiento: La evaluación posibilita aprender de la experiencia, contrastar las hipótesis en las que se basan las políticas y profundizar en la comprensión de los problemas. Asimismo, permite valorar con mayor precisión las capacidades de los distintos medios e instrumentos disponibles, así como la factibilidad de las estrategias y líneas de acción adoptadas (Aguilar, 2000).

Existe cierto nivel de consenso en la comunidad de académicos e investigadores acerca de que la evaluación de políticas públicas resulta una estrategia central a la integración de las acciones de gobierno y la calidad de las intervenciones de la administración pública en las realidades sociales.

En la administración pública conviven y con frecuencia entran en tensión la esfera política y la técnica, por lo que resulta necesaria su articulación. A partir de esta realidad, y considerando la complejidad de la acción estatal junto con la urgencia de mejorar la calidad de las políticas públicas, uno de los principales retos al diseñar, describir o proponer sistemas de evaluación es adoptar un modelo integral.

La literatura sobre evaluación de políticas públicas enfatiza algunas condiciones para una adecuada institucionalización de la evaluación:

i) compromiso político;

ii) demanda y uso de los resultados de la evaluación;

iii) definición precisa de sus objetivos y modalidades de realización;

iv) garantías sobre la independencia de criterio de los evaluadores;

v) soporte en información adecuada y confiable;

vi) existencia de una "cultura de la evaluación" que legitime los esfuerzos y asegure la calidad de los procesos de evaluación y;

vii) disponibilidad de metodologías adecuadas y recursos humanos capacitados para la evaluación.

El conjunto de estos factores determina la llamada "capacidad para la evaluación". La exigencia de estas condiciones hace que los procesos de institucionalización de la evaluación sean progresivos, de aprendizaje social, de construcción de legitimidad y de perfeccionamiento constante de metodologías y técnicas.

La evaluación es posible si existe la suficiente precisión y claridad en los objetivos perseguidos y si se cuenta con diagnósticos rigurosos sobre los problemas y sus causas. Por consiguiente, cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos,

relaciones incongruentes entre problemas y causas y entre objetivos y medios) más dificultosa se convierte la evaluación.

Existen distintos tipos de evaluación de políticas públicas que se ajustan según el área o aspecto que se desea analizar. A continuación, se presentan los que forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y que se han implementado en México desde 2007.

1) **Evaluación de diseño**: "debe realizarse durante su primer año de implementación. La información que proporciona, aporta a la toma de decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuales contribuye cada programa y la relación que guarda este con otros programas federales destinados a resolver problemáticas afines" (SED, 2007).

2) **Evaluación de consistencia y resultados**: "analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa; es conveniente efectuarla a partir de los dos años de su creación. Contiene seis temas: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de beneficiarios/as y resultados. Aunque aporta información relevante para el proceso presupuestario, los usuarios de la evaluación, en primera instancia, son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas" (SED, 2007).

3) **Evaluación de procesos:** "Del total de los tipos de evaluaciones, esta evaluación es la de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que se realice a partir del tercer año de operación de los programas o en aquellos que muestren un grado significativo de madurez. Con ella se contrastan los aspectos normativos con la operación cotidiana y los elementos contextuales, a fin de determinar si los procesos que componen y posibilitan la operación del programa son eficaces y eficientes para el logro de sus metas. Con esta evaluación se busca documentar las buenas prácticas y los cuellos de botella para construir modelos de lecciones aprendidas que contribuyan al mejoramiento de la gestión" (SED, 2007).

4) **Evaluación de impacto: "**busca encontrar evidencia relativa al grado de efectividad de las políticas públicas para atender las problemáticas sociales por las que fueron creadas. Con esta se mide, con base en metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y se conoce si dichos efectos son atribuibles a su intervención. El principal reto de este tipo de evaluación es determinar qué habría pasado con esa población si el programa no hubiera existido" (SED, 2007).

La Evaluación de Impacto proporciona información sobre la efectividad de los programas que reciben recursos públicos, dirigida tanto a la ciudadanía como a los responsables de la gestión. A partir de estos datos, se convierte en una herramienta que apoya la rendición de cuentas y la toma de decisiones. En general, el desarrollo de este tipo de evaluación demanda mayor tiempo y es más costoso que los otros tipos de evaluaciones por los gastos asociados al levantamiento de encuestas representativas, excepto cuando se pueden usar bases de datos ya existentes. De acuerdo con lo anterior, el CONEVAL no define una periodicidad en su aplicación, sino que esta responde a las necesidades de cada programa y dependencia (CONEVAL, 2010).

5) **Evaluación complementaria:** Las Evaluaciones de Impacto y de Procesos son instrumentos complementarios, ya que con las últimas se interpretan los resultados de las primeras. Una Evaluación de Procesos proporciona información sobre los elementos que impiden o permiten que el programa tenga efectos sobre la población, es decir, señala las oportunidades concretas que pueden mejorar el impacto de los programas.

6) **Evaluación específica:** son aquellas que no están especificadas en los Lineamientos de Evaluación y que se efectúan mediante trabajo de gabinete y/o de campo. Por ejemplo, Calidad de los servicios del programa Oportunidades, Monitoreo de obra del programa Hábitat y Percepción de beneficiarios del programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, entre otras.

7) **Evaluación específica de desempeño:** Es un instrumento resumido elaborado por el CONEVAL que permite observar el progreso en el cumplimiento de los objetivos y

metas de los programas durante un año fiscal. Su diseño busca generar información útil, consistente y estandarizada para los servidores públicos de las dependencias, las Unidades de Evaluación y el Gobierno Federal, con el fin de apoyar la toma de decisiones a nivel gerencial. Un ejemplo más es la Ficha de Monitoreo y Evaluación, herramienta de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal.

El objetivo de la ficha es contar con una evaluación interna, coordinada por el CONEVAL, pero elaborada por la Unidad de Evaluación de cada una de las dependencias. Esta muestra los resultados, cobertura, vinculación con el sector, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones sobre los programas y acciones para contribuir a la toma de decisiones.

8) **Evaluación estratégica:** Estas no se dirigen a un programa en particular y por ello no se encuentran enlistadas en el Horizonte de Monitoreo y Evaluación, sino que analizan estrategias, políticas o un conjunto de programas; permiten identificar y examinar una problemática pública, así como la intervención del gobierno para atenderla, además de proporcionar información relevante para el diseño de políticas públicas. Por ello, están dirigidos principalmente a quienes toman decisiones en el nivel gerencial. Aunque el CONEVAL elaboró un esquema general para el diseño e implementación de las Evaluaciones Estratégicas, el modelo de trabajo de cada una de las evaluaciones responde a las necesidades particulares del problema de política pública (CONEVAL, 2010).

4.6 UN ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE EVALUACIÓN

Desde un enfoque claramente positivista, la política pública puede entenderse como una relación del tipo “si x, entonces y”, propuesta por Wildavsky (1973), quien la concibe como una hipótesis. En este sentido, la evaluación se encarga de comprobar dicha hipótesis, analizando si el factor causal x genera el resultado y y en qué grado lo hace. Aun así, el estudio de la política pública no se limita a este enfoque, ya que también considera las relaciones causa-efecto como elemento central e incorpora aportaciones de corrientes

constructivistas y otras perspectivas teóricas que han enriquecido su desarrollo (Wildavsky, 1973).

La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado, resultados e impactos por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada (Cardozo, 1993). No obstante, la evaluación suele ser la etapa menos desarrollada dentro del ciclo de las políticas públicas, debido a las exigencias técnicas que implica, como el uso de métodos de pareo, análisis longitudinal, disponibilidad de bases de datos y el establecimiento de líneas base, entre otros elementos.

La manera en que se reformula una política pública depende directamente del tipo de evaluación que se realice. No es igual hacer ajustes a partir de una evaluación de metas que a partir de una evaluación de impactos, ya que ambas ofrecen explicaciones distintas y no comparables entre sí (Cardozo, 1993).

En síntesis, la evaluación busca comprobar en qué medida se ha resuelto el problema público o qué avances se han logrado en su atención, a partir del análisis de las normas y de los recursos administrativos y financieros disponibles. En este sentido, permite entender qué acciones ha realizado el gobierno, cómo las ha implementado y por qué ha optado por determinadas decisiones, además de considerar sus resultados, expectativas y limitaciones. En términos generales, la evaluación es un proceso mediante el cual se valora, estima o determina el significado o importancia de algo (Vollet y Hadjab, 2008).

Cardozo lo sintetiza “como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada, resaltando la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad” (Cardozo, 1993).

Desde luego que el enfoque teórico es la base de su diferenciación, destacan los enfoques positivistas y constructivistas. Los primeros reiteran su carácter científico y con ello la objetividad y su lejanía con criterios morales; se apoyan en la fiabilidad de los instrumentos,

la normalización de los procedimientos, la posibilidad de generalizar los resultados, la valoración de la cuantificación y la prioridad otorgada a los métodos experimentales; es decir, se basan en un mayor grado de objetividad (Cardozo, 1993).

Este enfoque integra tanto métodos cualitativos como herramientas estadísticas, y se enfoca en analizar la relación entre lo micro y lo macro, así como entre lo formal y lo informal. Desde esta perspectiva construccionista o constructivista, la realidad se concibe como un entramado de relaciones causa-efecto diversas e incluso contradictorias, donde coexisten múltiples realidades derivadas de la experiencia de cada uno de los actores sociales involucrados (Cardozo, 1993).

Pero lo más relevante es que cada evaluación requiere una amplia participación social para la construcción de su objeto de estudio siempre diferente de cualquier otro y, en consecuencia, la selección de una estrategia y métodos adecuados para su estudio específico.

En consecuencia, la visión constructivista nunca podrá ofrecer una receta detallada de métodos aplicables en todos los casos, sino una presentación amplia de las posibilidades. A partir de lo anterior, la evaluación puede entenderse como una herramienta fundamental para el seguimiento de los indicadores, metas y objetivos de las políticas públicas. Se trata de análisis que buscan identificar aspectos no deseados o problemáticos dentro de la intervención aplicada a un determinado asunto público (Cardozo, 1993).

Rubio (2012) sugiere un grupo de preguntas para decidir las herramientas a utilizar en la evaluación: ¿cuál es el propósito de la evaluación, es decir, qué decisión será informada por la evaluación?, ¿qué clases de información son necesarias para tomar la decisión?, ¿en qué fase de la vida del programa se llevará a cabo la evaluación?, ¿qué tan rápido se necesita esta información?, ¿cuál es la audiencia para la información proveniente de la evaluación? y ¿qué recursos están disponibles para realizar la evaluación? (Rubio, 2012).

Una evaluación parte del principio de que no existe una fórmula única que produzca los mismos resultados en distintos contextos. Además, no se limita a un ejercicio técnico, sino que también constituye un proceso político influido por la relación de poder entre los actores involucrados. Por esta razón, la independencia y autonomía de quien evalúa resultan fundamentales (Rubio, 2012).

Un aspecto adicional a tomar en cuenta es el plazo disponible para llevar a cabo el estudio, ya que con frecuencia la presión de los responsables del diseño o la implementación por mostrar resultados o justificar decisiones puede conducir a valoraciones limitadas e incluso demasiado favorables.

4.7 EVALUACIÓN CUALITATIVA O CUANTITATIVA

Son los marcos teóricos los que determinan el enfoque de evaluación, por tanto, escoger entre lo cuantitativo y lo cualitativo (o bien entre lo mixto y lo integral) responde al mismo criterio. Es claro que un primer filtro entre estas posturas responde a la formación del evaluador más que a la naturaleza del objeto a evaluar. Como veremos a continuación, las diferencias entre uno y otro son significativas y determinantes en sus hallazgos. Afortunadamente es creciente la idea de integralidad en los enfoques; sin embargo, la administración pública en México tiene largo recorrido para institucionalizarla.

En la tabla 3 vemos la diferencia entre los conceptos básicos de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas.

Tabla 3
Conceptos básicos entre evaluación cualitativa y cuantitativa

Cuantitativa (dominante)	*Cualitativa (emergente o alternativa)*
a) Macro	a) Micro
b) Deductiva	b) Inductiva
c) Estructuras (leyes)	c) Procesos (contingencias)
d) Descripción	d) Interpretación
e) El investigador está fuera del objeto de estudio	e) El investigador se inserta en el objeto de estudio
f) Entendimiento (correlación)	f) Comprensión
g) *Etic*	g) *Emic*

Nota. Tomado de Hernández *et al.* (2014).

Como podemos notar, las metodologías tienen claras diferencias. Mientras que la primera (la cuantitativa) opta por la perspectiva macro, la segunda (la cualitativa) lo hace por la micro; lo cuantitativo se basa en la deducción, lo cualitativo lo hace inductivamente; en tanto que lo

cuantitativo busca que haya casi una variabilidad mínima plasmada en leyes, es decir, aspectos que puedan repetirse como ley, lo cualitativo toma en consideración las contingencias, el contexto, por tanto, da mayor preferencia a los procesos.

Lo primero, es decir, lo cuantitativo, trata de explicar qué sucede, lo segundo por qué sucede. En lo cuantitativo el investigador o grupo de investigadores marcan distancia del objeto de estudio por temor a contaminar la observación con subjetividades e involucramientos emocionales, sin embargo, en lo cualitativo el investigador forma parte de lo que estudia para acercarse más a lo que considera real.

En lo cuantitativo se busca entender mediante la descripción de correlaciones, mientras que lo cualitativo no es ajeno a las correlaciones, pero agrega criterios multifactoriales y no lineales. Por un lado, el concepto *etic* implica la visión cuantitativa del "extraño", del ajeno, del que está por fuera; en el *emic* la valoración evaluativa surge desde "dentro", del involucramiento con el fenómeno observado.

A continuación, en la siguiente tabla, se exponen los métodos para cada tipo de evaluación.

Tabla 4

Métodos de evaluación

Cuantitativos	***Cualitativos***
Árboles de decisión	Observación
Análisis financiero	Encuestas
Análisis costo-eficiencia	Entrevistas
Análisis costo-beneficio	Delphi
Teoría de juegos	Benchmarking
Ecuaciones en diferencias	Escenarios prospectivos
Teoría de colas	Análisis de textos
Modelos de simulación	Estudios de caso
Cadenas de Markov	Monografías
Programación (lineal, no lineal)	

Nota. Tomado de Aguilar (1992).

A continuación, presentamos una breve explicación de los métodos de evaluación:

- **Árboles de decisión**. Es una herramienta para la toma de decisión; consiste en una estructura ramificada que permite la predicción de opciones posibles, de modo tal que se pueden visualizar y calcular riesgos y expectativas. Es un método cuantitativo porque las opciones desarrolladas tienen ponderaciones numéricas (costos, porcentajes, etc.).
- **Análisis financiero.** Requiere los flujos tanto de ingresos como de egresos por el proyecto, programa o política. Su función es analizar la máxima rentabilidad para los actores involucrados. Permite una clasificación numérica y de datos de los estados financieros de la organización. Por lo regular se habla de rentabilidad, tasa de rendimiento, liquidez, etcétera.
- **Análisis costo-eficacia.** Se basa en la comparación de proyectos con el objetivo de encontrar el que tenga el menor costo por unidad de logro. Se utiliza cuando los precios que se necesitan para alcanzar el objetivo central no son claros, por tanto, se usan indicadores como un factor que determina los costos más aproximados, de ese modo el proyecto o programa seleccionado es aquel con menor costo. Dicho de manera más llana, es aquella alternativa que no sólo plantea logro de objetivos, sino que lo hace al menor costo posible. Es importante señalar que el análisis debe contar con, al menos, cuatro elementos: *i*) objetivo general, *ii*) alternativas, *iii*) que las alternativas sean comparables y *iv*) costos y efectos medibles.
- **Análisis costo-beneficio.** Se comparan costos y beneficios para estimar un insumo que produzca el resultado esperado en el menor tiempo y el menor costo posibles. Es importante que los tomadores de decisiones tengan claridad en los costos de cada factor de intervención. En principio el análisis costo-beneficio tiene la siguiente métrica: se comparan los costos y beneficios de un proyecto; si los primeros superan a los segundos, se rechazan; si los beneficios superan a los costos, se aceptan.

No obstante, lo anterior tiene aristas no tan simples, por ejemplo, cuando la estimación de los costos de implementación es superflua precisamente para competir por ser elegido. Por lo regular, un proyecto o programa abarata costos para ser elegido rápidamente, lo que genera problemas en la fase de implementación.

Lo anterior ocurre cuando varias alternativas buscan ser elegidas. Cuando es un solo proyecto, la racionalidad cambia a qué pasaría si se elige la alternativa o si no se elige la alternativa. Las herramientas más utilizadas en el costo-beneficio son el valor actual neto (van) y la tasa interna de retorno (tir). En el van implica restar el costo de la inversión inicial al valor presente (valor actualizado de los cobros), esto último se obtiene de la suma de los ingresos más el valor asegurado entre el factor de descuento, por tanto, es indispensable contar con la información numérica para realizar la ecuación. Dicho de manera contable, el van es la diferencia entre el desembolso inicial, valor presente, es decir, no actualizado y el valor actualizado de los cobros y pagos futuros (flujos de caja) del proyecto. El van es importante porque permite dos tipos de decisión: *a*) la graduación; son elegibles aquellas inversiones que tengan un valor mayor, y *b*) implementable; son realizables aquellas alternativas que tengan un valor mayor a cero.

La tasa interna de retorno es una herramienta que consiste en encontrar una tasa de interés conveniente al proyecto, es decir, es la tasa de interés que se da cuando se igualan costos con ingresos. De ese modo, si la tasa mínima requerida de rendimiento es menor que la tasa interna de retorno, un proyecto es factible.

4.8 ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO

Los primeros trabajos documentados sobre la evaluación de las políticas públicas en México surgieron en la década de 1970, lo que marca el inicio de los esfuerzos en la materia. A partir de entonces, aunque su desarrollo formal es relativamente reciente, la evaluación sistemática y rigurosa de la política de desarrollo social en México puede rastrearse al menos cuarenta años atrás (Castro, 2009).

En ese entonces se evaluaron iniciativas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

En la década de 1980 se creó la Contraloría General de la Federación y se instituyeron tanto el Sistema Nacional de Planeación como la Ley de Planeación, que exigían la presentación

de indicadores financieros y físicos al Congreso por parte de diversas iniciativas. Sin embargo, estos ejercicios no se orientaron al uso de los hallazgos de las evaluaciones hacia el logro de resultados, sino que representaron un ejercicio de contabilidad gubernamental en que el indicador más importante fue el gasto ejercido (Castro, 2009).

El impulso a la evaluación de las acciones de política social se vio fortalecido con la puesta en marcha del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000). A finales de la década de 1990, estas evaluaciones aumentaron, aunque muchas se realizaron con fines específicos y sus resultados no siempre se hicieron públicos ni se utilizaron para retroalimentar a las instituciones (Castro, 2009).

Con la instauración en 1997 de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), encargada de planear, coordinar y supervisar su implementación, se incorporó por primera vez la evaluación de resultados e impactos dentro de un programa gubernamental (Cortés y Rubalcaba, 2012).

El Progresa se distinguió por ser la primera iniciativa nacional diseñada con base en hallazgos de investigación e implementada de forma que fuera posible monitorear su operación, evaluar su impacto de manera sistemática y utilizar los hallazgos de esta para mejorar el programa (Cortés y Rubalcaba, 2012). El Progresa partió de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, ejecutado mediante la aplicación de encuestas a hogares a finales de 1997 y principios de 1998; además, se realizaron tres evaluaciones posteriores a finales de 1998 y 1999 (Cardozo, 2006).

La Evaluación de Impacto se llevó a cabo de manera externa al programa, con la participación de instituciones tanto nacionales como internacionales. Este proceso aportó información que permitió dar continuidad al programa a pesar del cambio de administración, lo que derivó en marzo de 2002 en su transformación en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) (Cardozo, 2006).

Las primeras evaluaciones externas del Progresa, realizadas por prestigiados académicos e investigadores nacionales e internacionales con base en rigurosas metodologías cuantitativas y cualitativas, significaron un gran avance en la evaluación de programas de transferencias condicionadas en México y otras regiones del mundo (Feinstein y Hernández, 2008). No

obstante, los avances en el proceso de auditoría y evaluación técnica del Progresa son insuficientes para explicar el avance que la evaluación ha tenido en el país en los quince años recientes.

Es probable que el principal factor que explique el cambio hacia una cultura de evaluación en el país esté relacionado con los avances en materia democrática, particularmente con el mayor equilibrio de poder entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, proceso que comenzó en 1997. Fueron el punto de partida de una nueva era en la política mexicana, pues desde entonces ningún partido político ha sido capaz de ganar la Presidencia y alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso simultáneamente (Nacif, 2010).

Por ello se ha hecho preciso lograr acuerdos consensuados entre los grupos parlamentarios para modificar la legislación y promulgar las normas que rigen la actuación institucional. Esta nueva pluralidad propició la creación de la primera normativa para el seguimiento efectivo del gasto público y los resultados de las políticas públicas (Nacif, 2010).

Como consecuencia, en 1998 el Congreso estableció que todos los programas federales que entregaran subsidios y transferencias debían normarse con Reglas de Operación. Un año después, el Congreso instituyó que los programas federales sujetos a estas últimas debían realizar evaluaciones externas (Nacif, 2010).

También se crearon la Auditoría Superior de la Federación, por parte del Congreso de la Unión, con el objetivo de fiscalizar los recursos ejercidos por el ejecutivo federal, y la Secretaría de la Función Pública (SFP), a cargo de realizar las auditorias del desempeño (Licona y Castro, 2009).

En 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, entre otros aspectos, garantiza la organización de registros administrativos que puedan ser de acceso público y susceptibles de utilizarse para realizar las evaluaciones. La Ley General de Desarrollo Social establece la creación del CONEVAL como un organismo con autonomía técnica y de gestión, responsable de evaluar la política de desarrollo social y medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. En este contexto, el Congreso aprobó dicha ley en 2004, con lo cual se sentaron las bases del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México en materia de desarrollo social (Licona y Castro, 2009).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) asigna al CONEVAL la responsabilidad de evaluar la política de desarrollo social, mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP se encargan de supervisar los resultados de la recaudación y la ejecución de programas y presupuestos, con el propósito de medir la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la administración pública federal, así como el impacto social del gasto. En este marco, en 2006 el Congreso promulgó dicha ley, mediante la cual se estableció el Sistema de Evaluación del Desempeño (Licona y Castro, 2009).

Por último, en cumplimiento de lo establecido en las dos leyes anteriores, el presupuesto de egresos de la federación determinó en el ejercicio fiscal 2007 la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la APF (CONEVAL, SHCP y SFP), y definió las actividades a desarrollar y los plazos para iniciar la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación. Estos cambios proponían que el ejecutivo fuera más transparente en su gestión e iniciara la construcción sistemática de un sistema de evaluación, medición y monitoreo de la política pública, en particular de la política de desarrollo social (Licona y Castro, 2009).

Aunque en México se han realizado esfuerzos para evaluar programas de desarrollo social desde la década de 1970, la implementación de un proceso formal, sistemático, comparable y riguroso, orientado a resultados, es relativamente reciente. En este contexto, con el establecimiento del marco normativo, la evaluación se consolidó como una estrategia que no solo promueve la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también contribuye a la mejora continua de programas, planes y políticas en materia de desarrollo social (Licona y Castro, 2009).

4.9 ANÁLISIS DE EVALUACIONES REALIZADAS AL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS

- Evaluación y monitoreo del PDZP en el periodo 2007-2012

Con el fin de que los programas alcanzaran mejores resultados en el periodo 2013–2018, la Meta Evaluación se propuso identificar áreas de oportunidad en materia de evaluación y monitoreo, así como analizar los avances y logros obtenidos durante el periodo 2007–2012. En materia de evaluación el Programa de Desarrollo para Zonas Prioritarias muestra ser un programa que adoptó adecuadamente gran parte de las recomendaciones emitidas por las evaluaciones externas realizadas a los dos programas que le precedieron: el Programa de Desarrollo Local (PDL-Microrregiones) y el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP).

Los resultados, hallazgos y recomendaciones obtenidos del proceso de evaluación en los años analizados han sido revisados y atendidos de acuerdo con la normatividad vigente, a través del mecanismo establecido para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.

Así las evaluaciones realizadas al PDZP hasta la fecha son las EED 2009-2010 y 2010-2011 y la ECR 2011. La específica de desempeño 2009-2010 muestra que el PDZP capitalizó los hallazgos y recomendaciones hechas a los programas PDL y PAZAP; que el PDZP superó la mayoría de las metas anuales de sus indicadores de MIR; que incluyó una estrategia de cobertura explícitamente definida como tal y que el programa contó con un diagnóstico adecuado. Además de las fortalezas mencionadas, la EED 2009-2010 encuentra necesario justificar la priorización presupuestaria del componente de piso firme y mejorar el indicador del objetivo nivel fin añadiendo el Índice de Marginación Absoluto.

La EED 2010-2011 subraya lo señalado por la inmediatamente previa al encontrar que el PDZP prioriza presupuestalmente el componente de Piso Firme y recomienda reforzar otros rubros/componentes del programa para que el carácter integral del mismo se produzca efectivamente de lo anterior, la EED 2010-2011 encuentra avances en la cobertura y mejorías

en la redacción del problema atendido. Se encontraron también logros superiores al 90% de las metas para la mayoría de los indicadores.

La ECR 2011, finalmente, encuentra que el programa cuenta con un objetivo compuesto en el que se pretende atender tanto condiciones de vivienda como condiciones de infraestructura de las localidades atendidas; encuentra que si bien existe un listado de obras realizadas por el programa, éste no cuenta como un padrón de beneficiarios, y que si bien el PDZP ha atendido la mayoría de las recomendaciones de evaluaciones previas, éste no ha logrado definir satisfactoriamente los conceptos de Población Objetivo y Población Potencial.

La Meta Evaluación encuentra pertinente pero inviable realizar una evaluación de impacto en las condiciones actuales del programa. Se proponen mejoras a indicadores estratégicos y se encuentran áreas de oportunidad en cuanto a la capacidad del programa para conocer la demanda total de apoyo y la ausencia de un padrón de beneficiarios, mismas que se consideran fundamentales para la planeación e implementación de una evaluación de impacto.

En materia de Monitoreo la Meta Evaluación encuentra que el PDZP muestra avances significativos en la definición de la relación causal gracias a los cambios realizados a la lógica vertical desde 2009. A nivel Actividades se observa una reducción en el número de objetivos propuestos para quedar en 2012 con una sola actividad: Evaluación y aprobación de proyectos. A nivel Componentes se observó una mejoría y simplificación en la redacción de los resúmenes narrativos. El nivel de Propósito muestra pocos cambios entre 2009 y 2012 dado que desde su primera redacción éste se consideró adecuado salvo por la ausencia de la definición completa de la PO. La Meta Evaluación encuentra que la redacción de los resúmenes narrativos de nivel Fin ha mejorado para expresar de manera clara los impactos con los que busca contribuir a la reducción de las desigualdades regionales.

Por otro lado, La Meta Evaluación encontró algunas mejoras en la lógica horizontal de la matriz de indicadores para resultados (MIR), sin embargo, resalta que los indicadores no son adecuados en su totalidad pues los indicadores de Propósito y Fin refieren a fuentes de información actualizada quinquenalmente. Se encontró que el indicador de nivel Fin mejoró entre 2008 y 2009 al lograr informar sobre la contribución del programa a la disminución de

la brecha de acceso a infraestructura social básica, permitir comparaciones entre distintos periodos de tiempo e informar sobre todas las acciones entregadas a través del programa. En 2010 una serie de comentarios al indicador de fin incluyó como área de mejoría la frecuencia de medición del mismo.

El indicador de Propósito mejoró significativamente de 2008 a 2009 y después de dicha modificación éste no ha sido modificado. En 2010 y 2011 se advirtió que la medición quinquenal de los valores del indicador impedía dar seguimiento adecuado al desempeño del programa. Sobre el estado actual de la MIR la Meta Evaluación encuentra que predominan las áreas de mejoría en los niveles de Fin y Actividades.

Se encontró que resulta necesario reflejar el desempeño de actividades adicionales a la evaluación y aprobación de proyectos como la asesoría técnica a otros órdenes de gobierno, la promoción y difusión del programa y el seguimiento a la calidad de las obras. Respecto al indicador de nivel Fin se considera que, en congruencia con los esfuerzos de focalización del programa y con el indicador de desempeño de dicho nivel, el resumen narrativo debe volver a redactarse con municipios, *y no regiones*, como la delimitación territorial de referencia.

- Principales tipos de evaluaciones

Con base en los principales resultados de las evaluaciones en el periodo 2007-2012, y el análisis de la información proporcionada, se propone una agenda de evaluación para el periodo 2013-2018, incorporando para cada evaluación propuesta una justificación técnica y/o empírica sobre la importancia para el Programa. Se señalarán los periodos de ejecución (anual, bienal, etc.) y el orden en el que se deberán ir implementando cada una de las evaluaciones propuestas. Se consideró como mínimo los siguientes criterios al momento de proponer algún tipo de evaluación para la agenda:

a) De Diseño: Con la evidencia de las evaluaciones analizadas, no existe claridad o congruencia entre el diseño y la normatividad aplicable o se considere necesario revisar la vinculación con la planeación sectorial y/o se considera pertinente revisar la justificación de creación del programa.

b) De Indicadores: Cuando se considere que los indicadores establecidos en la MIR no están definidos con claridad o pudiesen no ser pertinentes y/o suficientes para medir el logro de sus resultados. Se tomarán en cuenta las recomendaciones emitidas a las MIR por los diferentes actores involucrados y/o como resultados de las evaluaciones en el periodo 2007-2012.

c) De Procesos: Cuando en las evaluaciones de consistencia y resultados revisadas, en sus respectivos apartados de Operación, o en otras evaluaciones; se considere que existen indicios que recomienden investigar la operación del programa con la finalidad de conocer cómo sus procesos (traducidos en sus componentes) conducen al logro de la meta a nivel propósito, así como cuando se considere conveniente detectar los problemas operativos a los que se enfrenta y las buenas prácticas que se realizan.

d) De Resultados: Cuando sea analizada la importancia de obtener resultados de uno o varios componentes del programa, sin que en esta evaluación se valoren efectos contra un grupo de comparación, sino que muestre indicios del desempeño del Programa.

e) De Impacto: Cuando se considere la importancia de realizar una evaluación de este tipo con el fin de determinar los efectos netos del programa sobre los beneficiarios, cuyos resultados permiten obtener conclusiones importantes acerca de la eficacia de éste para resolver el problema al que está enfocado, o provenga como parte de las recomendaciones de las evaluaciones revisadas. En este caso, se señalarán cuáles serían las principales variables de impacto a medir y la justificación.

f) Específicas o Complementarias: Cuando el análisis de las evaluaciones revisadas detecta áreas de oportunidad o intereses factibles de evaluar, por ejemplo, una evaluación de percepción de beneficiarios, o una evaluación de costo-beneficio para la entrega de bienes y servicios, etc.

- Análisis de las evaluaciones realizadas al programa de 2007 a 2012

Conforme a la normatividad vigente y mediante el mecanismo establecido para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, los resultados,

hallazgos y recomendaciones obtenidos han sido revisados y atendidos. Este análisis se sustenta en las Evaluaciones Externas del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias realizadas en el periodo 2007–2012.

Naturalmente, todas las opiniones y valoraciones realizadas con base en el análisis anterior son exclusiva responsabilidad del equipo evaluador. Más importante aún, el sentido de llevar a cabo un ejercicio como el presente no es identificar aspectos susceptibles de mejora que no han sido atendidos por el programa, sino identificar tendencias y áreas de mejora del programa en el marco amplio de la gestión por resultados.

De 2007 a 2011 ha sido objeto de diez evaluaciones externas, tanto como PDZP como por los programas que se fusionaron para su creación: una Evaluación de Impacto del Programa Piso Firme (en el Estado de Coahuila), una Evaluación de Diseño (2008 del PAZAP), dos Evaluaciones de Consistencia y Resultados (2007 del PDL y 2011-2012 del PDZP), cuatro Evaluaciones Específicas de Desempeño (2008-2009 del PDL y PAZAP, 2009-2010 del PDZP y 2010-2011 del PDZP), una Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública (2009 del PDL) y una Evaluación de Percepción de Beneficiarios (2011).

De Consistencia y Resultados

Las evaluaciones de consistencia y resultados (ECR) son evaluaciones en las que primordialmente a través de investigación de gabinete se analiza el diseño, la planeación y orientación a resultados, la cobertura y focalización, la operación, la satisfacción de la población beneficiada y la medición de resultados del programa. De 2008 a 2011 estas evaluaciones fueron modificadas para que en el último año mencionado éstas fueran más sintéticas y de lectura más sencilla y ágil. Sin embargo, los temas abordados por las ECR 2008 y 2011 de un mismo programa sí permiten valorar la evolución, las mejorías y las modificaciones hechos por éste entre una y otra evaluación.

- Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011, Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

La ECR 2011 del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) señala que la definición del problema que atiende el Programa señala dos ámbitos de acción: por un lado,

la insuficiente infraestructura social básica y por el otro lado las condiciones inadecuadas de vivienda en los territorios de marginación alta y muy alta.

La evaluación señala también una incompatibilidad entre ROP y la Nota de Población 2011 que señalan como población potencial a habitantes y localidades respectivamente. La evaluación encontró una adecuada alineación entre los objetivos del programa y las metas sectoriales, nacionales y del milenio.

Se detectó también un listado de las obras realizadas en el ejercicio fiscal del año de referencia, mismo que, de acuerdo a la ECR 2011, no califica como padrón de beneficiarios dado que no cuenta con las características mínimas establecidas en los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón de beneficiarios de la SEDESOL.

De acuerdo a la evaluación, los indicadores de la MIR presentan los requisitos necesarios contemplados como estándares de suficiencia por la evaluación y se establece que el programa cuenta con un Plan Estratégico con metas anuales (no contempla el mediano plazo) que no incluye indicadores para conocer el avance anual de las metas.

El PDZP ha dado seguimiento y atención a la gran mayoría de los ASM resultados de evaluaciones anteriores. Si bien la ECR 2011 enfatizó que el programa no ha logrado atender satisfactoriamente las observaciones hechas por diversas evaluaciones sobre la necesidad de definir mejor los conceptos de población potencial y objetivo, la presente Meta Evaluación tuvo evidencia de que el programa homogenizó sus unidades de valor de medida a localidad.

La evaluación afirma que, a pesar de contar con un Documento Estratégico, el programa no cuenta con una estrategia documentada para atender a la PO dado que tampoco cuenta con mecanismos para identificarla al no contar con un listado de localidades susceptibles de atención en el mediano plazo. La evaluación encuentra que el Programa identificó como población potencial y objetivo en 2010 a 132, 081 localidades y tuvo una cobertura del 23 % de las mismas (30, 600). La evaluación encontró que el PDZP sistematiza su información pero que no cuenta con los mecanismos para conocer la demanda total de apoyo o las características socio-económicas de los solicitantes. Por otro lado, y a la par de una gran cantidad de programas sujetos a reglas de operación, el PDZP no cuenta con medios para verificar procesos clave de su operación como lo son selección de proyectos, el

procedimiento de entrega de apoyos y para la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo.

La ECR 2011 encontró que el PDZP cuenta con instrumentos para conocer la satisfacción de sus beneficiarios que no induce respuestas favorables al programa y que presentan escalas de valor adecuadas. Sin embargo, el universo de acciones del programa sujetas a este tipo de indagación se consideró demasiado reducido (un total de 188 acciones) y la evaluación considera necesario que se conozca la satisfacción de beneficiarios de la mayor diversidad posible de acciones del programa. La evaluación recomendó rotar la muestra de los distintos tipos de apoyo que son sujetos a una valoración de satisfacción de beneficiarios.

1. De Indicadores

El Programa no cuenta con evaluaciones de indicadores en el periodo de referencia.

2. De Procesos

El Programa no cuenta con evaluaciones de procesos en el periodo de referencia.

3. De Diseño

El Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) contó con la Evaluación de Diseño 2008, misma que, de manera general, encontró un diseño adecuado para que los paquetes básicos de apoyo del programa (vivienda e infraestructura social básica) tengan una incidencia efectiva y positiva en la calidad de vida de los habitantes de las localidades y los municipios de alta y muy alta marginación.

La evaluación detectó las siguientes fortalezas del programa:

El Programa focaliza territorios marginados y contribuye así a garantizar un gasto social progresivo que favorece la reversión del desarrollo “desequilibrado” al mediano plazo.

El Programa entrega bienes públicos y privados y promueve “sinergias y externalidades positivas concurrentes” en beneficio de la calidad de vida y mejoramiento del capital humano de los habitantes de las localidades atendidas.

El enfoque territorial del programa promueve sinergias y complementariedades con Microrregiones y Estrategia 100 x100.

Las áreas de mejora encontradas por la evaluación de Diseño son las siguientes:

Se invalidó la lógica horizontal debido a las inconsistencias encontradas en los indicadores de objetivos de nivel Fin y Propósito y debido a la ausencia de dos indicadores para objetivos de actividades. El resumen narrativo del objetivo nivel Fin enfatiza la dimensión intramunicipal de las desigualdades en acceso a la infraestructura social y el método de cálculo mide la dimensión intermunicipal. La evaluación encontró que faltaban los indicadores para las actividades Selección, validación y autorización y Supervisión y seguimiento.

La evaluación encontró ambigüedad en la definición de PO y en la estrategia de cobertura ya que algunos documentos identifican una con la otra, así como también en algunas instancias el Programa confunde población objetivo con población atendida y viceversa. La evaluación sugiere "que el programa defina explícitamente (en un documento público) los principios y criterios centrales de la estrategia de cobertura, y produzca una lista clara de territorios 'meta' y 'atendidos' para cada año presupuestal, en función de los recursos disponibles." (Torres, 2008).

La evaluación encontró que la ausencia de mecanismos que incentiven la creación de esquemas de cooperación y sinergia entre los tres niveles de gobierno el Programa tendrá muy pocas probabilidades de homogeneizar los grados de coordinación entre los niveles estatal y municipal de gobierno.

Finalmente, la evaluación propone que el incremento en tipos de obras desarrolladas por el programa esté acompañado de estrategias participativas que promuevan la apropiación, el cuidado y el uso apropiado de las obras del programa.

4. De Impacto

El Programa no cuenta con una evaluación de impacto en el periodo de referencia. Sin embargo, existen evaluaciones rigurosas de impacto para algunos de los componentes del PDZP. En lo siguiente se describen los principales hallazgos de la evaluación de impacto del programa Piso Firme (Coahuila) y de la Estrategia Microrregiones (2007).

Piso Firme: El objetivo de la evaluación de impacto del Programa Piso Firme fue conocer el impacto atribuible al programa Piso Firme en las variables de efectividad de sustitución de pisos de tierra, salud (episodios de diarrea, anemia y parásitos) y satisfacción y calidad de vida de los habitantes beneficiarios.

Para ello la evaluación tuvo un diseño cuantitativo, pseudo-experimental con base en la discontinuidad geográfica-administrativa del área geográfica urbana intervenida la comparación de observaciones de un grupo de contrafactuales elegidos vía *matching* de áreas geoestadísticas básicas (AGEB) y de manzanas dentro de AGEBs.

La evaluación aprovecha adecuadamente un contexto de implementación extraordinario en el que la división administrativa de una ciudad entre dos estados de la república facilita la comparación entre hogares beneficiados y hogares no beneficiados cuya probabilidad de ser elegidos por el programa, suponiendo estos hogares estuvieran en Coahuila y no en Durango era muy cercana a la de los hogares beneficiados.

El emparejamiento de viviendas en el grupo de control con las del grupo de tratamiento se considera adecuado. Éste respondió a variables de incidencia de pisos de tierra por manzana en el año 2000, número de menores de 6 años por hogar, y un índice socioeconómico de año base 2000. Las variables que la evaluación buscó informar fueron pertinentes y la evaluación produjo evidencia clara y contundente que favoreció la expansión territorial del programa.

Los resultados de la evaluación fueron los siguientes. En materia de efectividad la evaluación encontró que la proporción de ambientes con pisos de cemento en las viviendas del área de control es alrededor de 82 %, mientras se estima que de haber recibido el programa la proporción de ambientes con piso de cemento en dichas viviendas hubiera sido 100 %. Se encontraron resultados positivos para el resto de las variables de efectividad (número de viviendas con piso firme en todos los ambientes, con piso firme en la cocina y con piso firme en todos los dormitorios).

En materia de satisfacción de beneficiarios la evaluación encuentra que los habitantes de las áreas de tratamiento se encontraron mucho más satisfechas que sus contrapartes del grupo de control. En particular, la evaluación encuentra que, de haber recibido el tratamiento, los

hogares hubieran estado más satisfechos con la calidad de sus viviendas en general y con la protección que ofrecen sus viviendas contra el agua.

Además, en presencia del programa estos hogares hubieran estado más satisfechos con la calidad de sus vidas y con los cambios ocurridos en sus viviendas desde el año 2000. Por otro lado, en materia de salud la evaluación reportó que el programa logra incidir positivamente en la salud de los niños y niñas de los hogares tratados al encontrar una reducción importante en casos de diarrea, anemia y parásitos.

La evaluación también reporta que Piso Firme tuvo un impacto positivo en el desarrollo cognitivo al encontrar que la media del grupo de tratamiento fue 7 % superior a la media del grupo de control una vez aplicada la prueba de desarrollo cognitivo.

Finalmente, la evaluación también encontró impactos del programa en las mejoras del ánimo y la reducción del estrés de las madres. Finalmente, en materia de ingreso la evaluación encontró que el programa no tuvo impactos en las variables de ingreso laboral, patrones de migración y número de dependientes económicos por hogar, mientras que el programa sí tuvo un impacto positivo en la asistencia escolar de los niños beneficiarios del programa.

- Estrategia microrregiones

La metodología de la Evaluación de Impacto de la Estrategia Microrregiones (EM) 2007 es cuasi-experimental. Se estima el impacto de la EM con la técnica de regresión discontinua y la comparación entre grupos de control y tratamiento con información censal y de conteos de vivienda 2000 y 2005, respectivamente con tres muestras de distintos tamaños que permiten balancear unos resultados con otros.

Dicha metodología se considera adecuada ya que la regresión discontinua es una técnica estadística que permite estimaciones confiables y precisas. Por ello es ampliamente utilizada para la estimación de los efectos de tratamiento en programas sociales y se considera una elección adecuada para la evaluación de la EM. Además de la técnica utilizada, se considera que se valoraron adecuadamente los '*trade-offs*' o sacrificios entre poder estadístico y comparabilidad entre grupos de tratamiento.

- Evaluación Específica de Desempeño 2008 del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones)

A pesar de la redefinición del programa en PAZAP, también se aplicó Evaluación Específica de Desempeño 2008 al PDL. En ella se encuentra, a grandes rasgos, que éste cuenta con un adecuado diagnóstico del problema, con definiciones y cálculos adecuados de población potencial, con un seguimiento adecuado e institucionalizado de los documentos de aspectos susceptibles de mejora, y con indicadores estratégicos y de gestiones pertinentes y confiables.

Por otro lado, la evaluación encuentra inadecuada la "definición y el cálculo de la población objetivo" restringida a los centros estratégicos comunitarios, y encuentra también necesario llevar a cabo una evaluación externa para documentar resultados que permitan conocer el efecto del programa entre su población atendida.

Finalmente, la evaluación considera irrelevantes a la mayoría de los indicadores de gestión dado que éstos miden su avance respecto a metas sectoriales y no del programa mismo. Se considera que las EED son herramientas útiles para el monitoreo del desempeño de los programas de la Administración Pública Federal.

Su contenido permite valorar el desempeño de un programa en indicadores estratégicos a la par de la evolución de su presupuesto, cobertura y el seguimiento a aspectos de mejora. De acuerdo con CONEVAL, las EED muestran el "avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, a partir de un resumen de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y a través del análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión." (CONEVAL, 2010).

Uno de los fuertes de las EED es que su formato permite extraer rápidamente información esencial y comparar el desempeño de programas del mismo sector por igual que con programas de otro sector. La frecuencia con la que se llevan a cabo (entre 2007 y 2012 se llevaron a cabo de 2008-2009, de 2009 a 2010 y de 2010 a 2011) se considera apropiada en el contexto de la importancia del monitoreo continuo del proceso de aprendizaje de los programas entorno a los focos de atención de dichas evaluaciones (MIR, Indicadores, cobertura, metas) de EED. Por otro lado, su bajo costo resulta una forma costo-efectiva de monitorear programas que aún se encuentran realizando ajustes en ROP, MIR e indicadores.

Sin embargo, puede resultar favorable que los programas que ya pasaron por el proceso de mejora continua que significó el periodo 2007-2012 y que cuentan con sistemas de monitoreo robustos de sus indicadores y su cobertura lleven EED bienales.

- Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones)

La evaluación de Monitoreo de Obra Pública del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) se llevó a cabo con un marco muestral de 2401 obras. Sin embargo, el número de obras estudiadas fue de 300. Estas obras fueron seleccionadas de manera aleatoria y bietápica y estuvieron distribuidas en 22 municipios de 13 entidades federativas. La evaluación recogió una gran cantidad de información sobre las obras entregadas por el programa por medio de encuestas realizadas en 294 municipios con 1150 personas beneficiadas.

Tanto el apartado metodológico como la postura institucional respecto a esta evaluación resaltan adecuadamente cuáles son los límites del diseño y la metodología de la evaluación. La evaluación tiene una limitada representatividad de los resultados respecto a la diversidad de acciones de los programas evaluados (los apoyos para construcción de obra pública son una de las líneas de acción de los cinco programas evaluados) y por lo tanto es imposible generalizar, a partir de esta evaluación, sobre la gestión y el desempeño de los programas con base en esta evaluación solamente.

Por otro lado, la representatividad nacional de los resultados de evaluación sólo es posible en la información referente a la revisión de expedientes técnicos, la verificación directa y las preguntas más generales de operación, mientras que los resultados por tipo de obra no reflejan el comportamiento del universo. La evaluación encuentra que las obras evaluadas fueron financiadas en un 64.8 % por el gobierno federal y en un 18.5 % por gobiernos estatales.

En general son resultados positivos los que reporta la evaluación, ya que se logró documentar la existencia del 99 % de las obras de la muestra y se encontró que de éstas el 89.1 % se encontraba en funciones. Sin embargo, el programa no está exento de observaciones. Por ejemplo, la evaluación encontró que tres obras de las que mostraban metas alcanzadas y actas

de entrega-recepción no fueron encontradas. Entre los hallazgos de los levantamientos en campo la evaluación encuentra lo siguiente:

a) El 87.3 % de las obras ha recibido mantenimiento de buena calidad.

b) 27.7 % de los beneficiarios considera que la obra construida aún no requiere mantenimiento.

c) 24.1 % de las obras se construyeron en 2002 y 14.1 % en 2003 por lo que los evaluadores no descartan que las obras necesiten mantenimiento contra el desgaste natural ocasionado por el tiempo.

d) 8.7 % de los encuestados indicó que la obra no funcionaba al momento del levantamiento de las encuestas.

e) 115 de los 1, 174 beneficiarios encuestados afirman que las obras están en mal estado de ellos el 23.4 % opina que ello implica riesgos importantes para la salud.

La evaluación de Monitoreo de Obra Pública del Programa para el Desarrollo Local concluye y recomienda lo siguiente:

a) Analizar el motivo por el cual sólo el 79 % de las obras hidráulicas funciona.

b) Implementar medios de verificación de llenado de expedientes y destino final de recursos.

c) Estandarizar calidad de obra para no profundizar desigualdad regional.

d) Generar un catálogo de acciones de mantenimiento preventivo por tipos de obras.

e) Promover la apropiación comunitaria participativa de las obras para asegurar en mayor medida su aceptación y cuidado.

f) Revisar obra reciente y verificar la solución efectiva de problemas en la integración de expedientes.

Algunas de las acciones con las que el programa respondió a estas recomendaciones son la generación del Manual de operación Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP); de los lineamientos y normas de elementos mínimos de las descripciones de obras;

de procedimientos de verificación de obras y calendarios de seguimiento a acciones, así como de los procedimientos de integración de expedientes.

- Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008 del Programa de Atención a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP)

Como ya se dijo, en 2008 el programa fue redefinido del PDL (Microrregiones) al Programa de Atención a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP). Dada la reciente creación del programa y la falta de aspectos susceptibles de mejora resultados del ejercicio previo de seguimiento a evaluaciones externas, la EED 2008 del PAZAP no tuvo a la mano estos recursos. No obstante, la EED tuvo observaciones relativas a la MIR, la definición de PP y PO, la cobertura y planeación del Programa, así como observaciones sobre la posible duplicidad con el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones).

a) De acuerdo con la evaluación, la MIR presenta una lógica vertical adecuada, más no así en el caso de la lógica horizontal donde se encontró que la mayoría de los indicadores tenía poca relevancia.

b) La evaluación encontró que las definiciones de PP y PO presentan diversas áreas de mejoría. Entre ellas destaca la dificultad para cuantificar adecuadamente la PP con la definición existente que señala localidades con ‘alta concentración de pobreza’. También resalta la incongruencia generada por una definición de PO que alude a ‘personas que habitan en localidades. (Definición en ROP vigentes del programa durante el periodo de referencia de esa evaluación) cuando la definición de PP alude a localidades.

c) La evaluación encuentra también que el programa no especifica el periodo de referencia para calcular la cobertura del mismo por lo que recomienda “establecer alguna planeación de la forma en que se piensa atender” a la población objetivo.

d) Finalmente, la EED señaló la duplicidad de esfuerzos entre PAZAP y PDL (Microrregiones) que eventualmente dio lugar a su fusión.

- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

Si bien la EED 2009 del PDZP no cuenta con los insumos propios del programa como ASM, la evaluación encontró que las recomendaciones hechas al PAZAP y al PDL estaban siendo tomadas en cuenta para la mejora del programa fusionado PDZP. La evaluación encontró que el programa superó en su mayor parte las metas anuales para los indicadores de MIR y que el programa contó con un diagnóstico en el que se justifican los componentes del programa gracias a su notable contribución en el abatimiento de las desigualdades regionales.

Por otro lado, la evaluación destacó la ausencia de una definición precisa de PP y PO en el 2009 y sugirió que 1) se justificara la priorización en la asignación de recursos otorgada a diversos rubros del Programa, en particular a piso firme, y 2) se relacionara el indicador de Fin con el Índice de Marginación Absoluto para tener un indicador más completo para el resumen narrativo del nivel. En materia de cobertura la evaluación encontró que las ROP 2010 del PDZP contenían una definición explícita para la estrategia de cobertura de ese año, misma que estuvo ausente en los programas que dieron origen al PDZP. La EED 2009 reporta, para el componente de piso firme, una PP de 2, 453,673 viviendas y una PO de 510,964. La evaluación no reporta datos de viviendas atendidas en el periodo de referencia.

- Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2010-2011 del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias

La EED 2010-2011 del PDZP reportó un balance positivo en el que se presentaron avances superiores al 90 % en la gran mayoría de los indicadores y se cumplieron o rebasaron metas a pesar de las reducciones presupuestarias que marcaron el año de referencia. La evaluación reportó un avance positivo en la cobertura y una mejoría en la redacción del problema que atiende el programa y se observaron avances favorables para el componente de piso firme que superó su meta en un 4 % con 584,695 viviendas.

La evaluación recomienda reforzar los otros ‘rubros’ o componentes del programa de tal forma que su carácter integral aflore y produzca los efectos esperados. En respuesta a las observaciones que en repetidas ocasiones se le hicieron al programa, el Mecanismo de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora ofrece mantener de manera homogénea y consistente la localidad como unidad de medida, generar una cuantificación de PP y PO que sea consistente con el enfoque territorial y que además facilite la posterior cuantificación de

la Población Atendida. Dicha homogenización se considera adecuada porque constituye un avance determinante para el monitoreo efectivo de los resultados y la cobertura del programa. La evaluación señala que dada la falta de compatibilidad entre las definiciones de poblaciones PP y PO del año de referencia y los años previos no se pudo comparar la cobertura con ejercicios pasados.

4.10 ANÁLISIS DE EVALUACIONES REALIZADAS A PROGRAMAS SIMILARES EN EL TERRITORIO NACIONAL Y EN EL EXTRANJERO

Las políticas nacionales de combate a las carencias de espacios y calidad de la vivienda están normalmente agrupadas con aquellas que además proveen de servicios e infraestructura básica y servicios de capacitación, espacios productivos y mejoramiento de espacios públicos.

Este es también el caso de las dos más grandes evaluaciones de programas de vivienda en Latinoamérica: la Primera Evaluación del Plan de Acción Regional para los Asentamientos Humanos (Simioni y Szalachman, 2005) y el Informe Regional Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos (CEPAL, 2005).

La evaluación (el primer estudio de los previamente mencionados) se llevó a cabo con cuestionarios aplicados en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Las experiencias nacionales que sirven de ejemplos al informe de CEPAL (2005), fueron enviadas por los países participantes, y compiladas centralmente por la entidad de coordinación y cooperación intergubernamental de los países de América Latina y el Cribe.

La evaluación de Simioni y Szalachman (2005) encuentra, como hallazgo general, que las intervenciones que tienen impactos destacables en el bienestar de la población beneficiaria son aquellas que de manera simultánea abordan las problemáticas desde muchos frentes. Los programas que combinan acciones a acceso al suelo y regularización de propiedades junto con acceso a educación e infraestructura social como espacios públicos recreativos y educativos adecuados son los que tienen mejores resultados en desarrollo de capacidades y acceso a programas y financiamientos posteriores.

En materia de producción y mejoramiento del acceso al suelo, Simioni y Szalachman (2005) encuentran que el componente más común de este tipo de intervenciones es la regularización de dominios y que las más efectivas son las que combinan componentes de regularización urbana-ambiental con actividades de mejoramiento organizacional de actores clave.

De acuerdo con la evaluación, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y el Programa Rosario Hábitat, ambos en Argentina, legalizan títulos de propiedad y legalizaciones del dominio de la tierra, respectivamente, acompañados, en el caso del PROMEBA, de intervenciones en la infraestructura, espacios públicos y mejoramiento de vivienda.

La evaluación encuentra que estas intervenciones no contemplan componentes de fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión de los municipios y los operadores de los programas, como tampoco incluían componentes de actualización del sistema catastral y de los sistemas de información sobre el mercado de la tierra. La evaluación también encuentra que en la mayoría de los países que implementan programas de vivienda popular el alto valor del suelo 'empuja' a los proyectos y programas de vivienda social a zonas alejadas y excluidas que minimizan las posibilidades de que los avances en materia de vivienda estén acompañados de incrementos en el bienestar y la inclusión social, y que por el contrario sientan las bases para facilitar la perpetuación de la pobreza (Simioni y Szalachman, 2005).

Este comportamiento no es ajeno al caso mexicano, en el que existe evidencia, gracias a las evaluaciones de impacto llevadas a cabo por Paul Gertler al Programa Tu Casa en 2005 y 2006, de que las mejorías en espacios y calidad de la vivienda no están necesariamente acompañadas de mejorías en salud y calidad de vida. La investigación de Simioni y Szalachman (2005) encuentra que los programas que logran evitar la separación y exclusión geográfica de los beneficiarios de los programas de vivienda social son aquellos que utilizan el suelo y las edificaciones existentes en las zonas urbanas que o bien ya cuentan con infraestructura de servicios básicos o bien sólo deben ser incluidas en los planes de ampliación de los servicios. Simioni y Szalachman encuentran en Argentina dos casos de programas que exitosamente evitan la exclusión social de la población beneficiaria de programas de vivienda.

Estos son el Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”, y el Programa Rosario Hábitat. El primero atiende barrios consolidados y el segundo intenta transformar asentamientos y reforzar redes físicas y sociales para prevenir la desaparición y el desgaste de los servicios y de los mecanismos de colaboración entre pares que nutre la integración social.

De acuerdo con el equipo evaluador se puede observar cierta regresividad en casi toda la región, pero algunos de los ejemplos más claros son los programas Subsidio Habitacional en República Dominicana que atiende mayoritariamente a población de ingreso medio y medio-bajo y el Paraguay el Programa Redescuento de Créditos Hipotecarios que atiende mayoritariamente a población con ingresos de nivel medio.

Sin embargo, al mismo tiempo que señalar un sesgo regresivo en los programas de vivienda de la región, la evaluación también señala riesgos latentes en los programas que focalizan exitosamente a la población pobre ya que éstos tienden a crear ambientes sin heterogeneidad social y sin posibilidades de contacto entre personas de diversas clases sociales y niveles educativos.

En el caso chileno de programas de vivienda social se han estudiado con especial rigor metodológico tres aspectos relevantes a cualquier política de reducción del déficit de vivienda en la región: si el tamaño de los programas es más adecuado, si los bienes y servicios entregados por el programa son costo-efectivos y cuáles son los principales problemas de implementación. Respecto al tamaño de las intervenciones Ruprah y Marcano (2007), afirman que el déficit de vivienda en Chile en el 2003 hubiera alcanzado el 41.9 % en lugar del 18 % observado, por lo que se puede afirmar que la política de atención al fenómeno del déficit de vivienda estaba cumpliendo parcialmente con su propósito.

El costo-beneficio de los programas de vivienda social chilenos fue calculado por los mismos autores de acuerdo al costo unitario de las viviendas. Ruprah y Marcano (2007) concluyen que, de los seis programas evaluados, y asumiendo una calidad constante de las viviendas en todos los programas, el Programa Básico de Vivienda, un programa de cupones e hipotecas de hasta 140 y 80 Unidades de Fomento (UF) respectivamente, era el más caro, y que el

menos costoso resultaba ser el Programa Progresivo II, un programa de subsidios de hasta 35 UF para adquirir propiedades con un valor de hasta 70 UF.

Dos de los tres problemas de implementación detectados por los investigadores mencionados son 1) que algunas familias beneficiarias podían volver a encontrarse en situaciones de vivienda inadecuadas y 2) se observó una tendencia a la segregación residencial causada por el incremento de precios del suelo urbano. La evaluación encontró que el 12 % de las personas que en el 2003 vivían en condiciones inadecuadas de vivienda ya habían sido beneficiarias de programas de vivienda social.

Se detectó que el Programa de vivienda para trabajadores es el que tiene, en Chile, el menor índice de re-incidencia. De acuerdo con los evaluadores, la principal causa de este fenómeno es el deterioro de las viviendas construidas por los programas sociales y la incapacidad (económica) de las familias para brindarles el mantenimiento necesario.

Finalmente, de acuerdo con Sabatini (2001, 2003) la segregación residencial tiene tres actores. Por un lado, el gobierno que compra terreno para construir vivienda social donde la calidad de vida y los ingresos de los residentes ya tienen niveles muy bajos, por otro lado, las compañías constructoras que emulan tienden a replicar las condiciones de vivienda que rodean a los proyectos de vivienda social y por último los 'paracaidistas' que, para evitar ser expulsados de las tierras que ocupan, tienden a instalarse en terrenos periféricos y de muy bajo valor.

Según los evaluadores, las hipótesis de Sabatini encuentran apoyo en los hallazgos de Vargas (2006) quien encuentra que la política de vivienda tiene una correlación positiva con un índice de aislamiento que representa la segregación residencial.

Al respecto de los impactos de los programas de vivienda social chilenos, la Meta Evaluación de los programas de vivienda social en Chile de Ruprah y Marcano (2007) encuentra lo siguiente: Los programas de vivienda Progresivo 1 y Progresivo 2 mostraron un aumento en la calidad de las viviendas con mejorías notables en hacinamiento y conexiones al sistema de drenaje. Respecto a los indicadores de bienestar la evaluación encuentra resultados mixtos con resultados positivos y estadísticamente significativos en tasas de ocupación y término de obra para los programas de Vivienda Básico y de Vivienda Progresivo 1 y 2; resultados

negativos en nutrición infantil para el programa de vivienda para trabajadores y resultados positivos en asistencia escolar en Vivienda Progresivo; resultados positivos en reducción de la pobreza en el Programa de Vivienda Básica y efectos de incremento en pobreza asociados con el programa de vivienda rural.

De acuerdo con los evaluadores, dos observaciones deben tomarse en cuenta para ponderar los hallazgos de impacto: en primer lugar, se estima que de los nuevos propietarios observados entre 1992 y 2003, (1,039,040) cerca del 85 % son propietarios beneficiarios de programas de vivienda públicos, segundo, que los efectos negativos en el bienestar de los beneficiarios de programas sociales de vivienda pueden estar determinados en su mayor parte por el fenómeno de segregación residencial cuyo efecto en la reducción de tasas ocupacionales y la disminución en el aprovechamiento escolar de la población escolar, así como en la incidencia de hogares monoparentales, pobreza y desigualdad de ingresos ha sido ampliamente demostrada (Ruprah y Marcano, 2007).

La Evaluación de Impacto del Programa Piso Firme en Coahuila (Cattaneo, *et al*., 2007) fue la evaluación coordinada por el Banco Mundial y llevada a cabo por un grupo de expertos al Programa Piso Firme.

La evaluación aprovechó la excepcional discontinuidad geográfica posibilitada por la implementación temprana del Programa Piso Firme en estado de Coahuila. Centrada en las ciudades gemelas de Torreón y Gómez Palacio, la evaluación aprovechó a separación administrativa (de un lado la ciudad está en el estado de Coahuila y del otro en el estado de Durango) de una ciudad que a grandes rasgos puede verse como socio-económicamente homogénea. Además de usar la ciudad como universo, la evaluación redujo la distancia entre los hogares encuestados y la frontera entre los dos estados y usó la información del censo 2010 para seleccionar las Áreas Geo-Estadísticas Básicas (AGEB) más parecidas de uno y otro lado de esa frontera y construir así grupos de control y tratamiento esencialmente equivalentes excepto por la presencia de la intervención del Programa en el lado coahuilense de la ciudad y la ausencia del mismo en el lado duranguense.

La evaluación encontró mejorías claras en la salud de los integrantes más jóvenes de los hogares que formaron parte del estudio con reducciones importantes en infecciones

parasitarias (78 % menos que en el grupo de control), diarrea (49 % que en el grupo de control) y anemia (81 % menos que en el grupo de control). La evaluación también encontró incrementos notables en el desarrollo cognitivo de los niños de esos hogares, siendo éste entre 36 % y 96 % más alto entre la infancia de los hogares con tratamiento.

Finalmente, la evaluación también encuentra una serie de mejoras en la calidad de la vida emocional y en la seguridad y confianza de los beneficiarios adultos, lo que lleva a los expertos a concluir que la intervención también mejora la calidad de vida de los adultos reduciendo factores de estrés y mejorando la percepción que éstos tienen del entorno en el que habitan. Aunque no fue parte de la investigación de la evaluación mencionada, la fuerte reducción en infecciones de niños y niñas menores de 5 años también reduce los gastos de bolsillo en salud. Los hallazgos son relevantes para los programas de calidad y espacios de la vivienda dado que la sustitución de pisos de tierra por pisos de cemento sigue siendo un componente importante de los apoyos otorgados.

Un estudio sobre los factores que provocan diarrea en las zonas rurales de la India en 2001 explora los impactos del acceso al agua entubada en localidades rurales de la India a través de la identificación de hogares similares con y sin acceso a agua entubada. El estudio se enfoca en la prevalencia de casos de diarrea entre niños y niñas de menos de 5 años. Los autores (Jyotsna y Martin, 1997) usaron datos de una encuesta de hogares realizada por el Consejo Nacional de Investigación Económica Aplicada de la India en 1993 y 1994 que recaudó información sobre el estatus educativo y de salud de 33,000 hogares rurales de 1,765 localidades de 16 estados indios.

Además, se recolectó información sobre los ingresos con una encuesta especial, para ello debían añadir como factor determinante de la salud de los menores de 5 años los ingresos y el máximo grado de estudios de cualquiera de los miembros femeninos de los hogares encuestados. A los datos de las encuestas se les aplicó una regresión Logit en la que el resultado binario 1 indicó que el hogar tenía acceso al agua y donde el valor 0 indicó la ausencia del recurso. Como regresores se incluyeron un rango de características de las localidades como infraestructura social y educativa, características demográficas, religión etnicidad y condiciones de la vivienda.

La evaluación encuentra que el acceso a agua entubada reduce significativamente la prevalencia de diarrea (en 21 %), así como la duración de los casos de la misma (29 %). La evaluación encontró también que la prevalencia y la duración de la enfermedad continuaron bajando mientras aumenta el ingreso y la educación del hogar.

No obstante, una vez que los resultados se estratificaron según el ingreso per cápita los resultados revelaron la falta de mejoras significativas en la salud de los menores entre los dos quintiles más pobres. Los resultados, de hecho, permiten ver que las mejoras significativas en la salud de mejores aparecen a partir del 4to quintil. Por otro lado, al comparar la diferencia entre hogares con acceso al agua entubada en el hogar y hogares con acceso al agua entubada fuera de éste, la evaluación encuentra que la duración de los episodios de diarrea es 40 % mayor en los hogares que usan tomas de agua pública.

Las mejoras más significativas por acceso al agua entubada se registraron en los hogares en los que las mujeres eran analfabetas, lo que sugirió, de acuerdo con los evaluadores, que el acceso al agua entubada dentro de la vivienda compensa la falta de conocimiento sobre la purificación y almacenamiento de agua de consumo humano. La evaluación es pertinente para el PDZP ya que ésta mide el impacto de uno de los apoyos entregados por el programa. Resulta especialmente interesante que combine los factores de acceso al agua entubada con variables de nivel educativo y distinga el impacto de cada uno de ellos en la población ya que con ello se contribuye a mejorar la comprensión de los efectos de acciones privadas y acciones públicas en las condiciones de salud de la población en cuestión.

Por otro lado, un estudio realizado sobre la contaminación del aire al interior de las viviendas en China (Duflo, *et al*., 2008) tuvo por objetivo sondear la literatura contemporánea en torno a la relación entre la contaminación del aire en los interiores de las viviendas, la salud respiratoria y el bienestar económico, así como valorar la evidencia disponible sobre la efectividad de las estrategias más comunes de reducción de contaminantes del aire en interiores de viviendas. De acuerdo con el Reporte Mundial de la Salud 2002 y Bruce en 2006, la contaminación del aire en interiores de las viviendas es una de las principales causas de mortalidad infantil en China.

Una parte de los objetivos del estudio fue contribuir a mejorar la calidad del conocimiento y la evidencia que se tenía sobre los efectos de la contaminación ambiental en interiores de viviendas ya que la mayoría de los estudios existentes hasta entonces habían sido observacionales y éstos tendían a confundir los efectos causales de la contaminación del aire en interiores con los efectos de los factores que determinaban la exposición a dicha contaminación.

Otro vacío en la evidencia existente que este estudio se propuso llenar es el de los efectos de la contaminación del aire en interiores en el desempeño económico de los hogares con variables como la asistencia escolar de niños y niñas y la productividad de los adultos en el mercado laboral. Una de las deficiencias de los estudios observacionales es que son incapaces de diferenciar que los hogares que han mejorado la calidad del aire en interiores lo pueden haber hecho gracias a la mejora de sus ingresos o a la mejora de su conocimiento.

Por ejemplo, en Bruce *et al*. (2006) se examina la asociación entre el uso de estufas de madera y otras mejoras de los hogares que pueden tener un impacto en la salud de sus miembros. El estudio citado encontró que el 82 % de los hogares que tenían fuegos expuestos también tenían suelos de tierra, mientas que sólo el 16 % de los hogares con estufas conectadas a chimeneas tenían este tipo de material en el piso de la vivienda. Los hallazgos confirman que se pueden introducir sesgos sustantivos cuando no se cuida la confluencia de factores co-determinantes de variables observadas.

Con la intención de realizar un estudio de gran alcance heurístico la evaluación Respire en Guatemala en 2007, midió el efecto del uso de planchas (estufas de diseño indígena y construidas en acero) conectadas a chimeneas que expulsaban el humo de las viviendas. Se seleccionaron aleatoriamente a mujeres beneficiarias de la instalación de estas planchas con el criterio de que, o bien tuvieran un hijo/a de menos de cuatro meses o bien estuvieran embarazadas al inicio del estudio.

Estas mujeres recibieron las planchas cuyo costo aproximado fue de entre 64 y 110 dólares cada una. Las mujeres fueron observadas durante tres años o hasta que los hijos tuvieran 18 meses de edad. Se realizaron mediciones periódicas del estatus de salud de los infantes al mismo tiempo que se examinaron los efectos de la instalación de dichas estufas con exámenes

de funcionamiento y capacidad pulmonar, así como con valoraciones médicas periódicas. Para medir la exposición al humo de las estufas se examinó el aliento con monitores que miden el monóxido de carbono y se realizaron revisiones de los síntomas respiratorios, de la irrigación de los ojos, de dolores de cabeza y dolores de espalda. El estudio encontró que los niveles de monóxido de carbono se redujeron significativamente entre las mujeres que recibieron las estufas. Después de 16 meses el 52.3 % de las mujeres en el grupo de tratamiento reportó mejoras en su salud comparado con un 23.5 % en el grupo de control. En el grupo de tratamiento se redujeron los reportes de irritación ocular y dolores de cabeza y garganta, mejorías también observadas en los infantes del grupo de tratamiento.

El estudio reporta que la instalación de estufas mejoradas es la principal herramienta de política pública para la reducción de contaminantes causados por el uso biomasa (carbón, madera o residuos orgánicos) para la preparación de alimentos al interior de las viviendas, sin embargo, la evidencia más robusta citada por el estudio en cuestión es la del programa en Guatemala.

CAPÍTULO 5

EL IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO EN EL GRADO DE MARGINACIÓN: ESTUDIOS DE CASO

En este capítulo se exponen de manera breve algunos estudios de caso dónde se utilizan diversas metodologías para medir el impacto del gasto público social en los niveles de marginación de la población en distinto espacio y tiempo. Cada una de ellas analiza la mejor estrategia de gasto público es la mejor forma de destinar los recursos públicos a fin de que sean aprovechados al máximo por sus destinatarios finales que son los beneficiarios. Se analiza cada una de ellas con la finalidad de conocer y aplicar la que es más acorde a la investigación que se está realizando en este trabajo, pudiendo así, aplicar la metodología que resulte la más apropiada para este tipo de estudio.

5.1 LA CARDINALIZACIÓN DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN

Para analizar si los cambios en el índice de marginación se relacionan con factores como el gasto público, el desempeño de la gestión, la fortaleza institucional y la aplicación de programas y políticas públicas, es necesario contar con una medida cuantitativa del índice. En este sentido, la metodología de cardinalización propone medirlo mediante una escala que permita observar su evolución a lo largo del tiempo (Peláez, 2023).

La marginación, según el concepto desarrollado por la CONAPO en 1990 se hace referencia a la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva en las regiones del país y a la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. El índice de marginación generalmente se emplea para seleccionar municipios o localidades en las cuales habrá de implementarse un programa social o una política pública orientada a disminuir la pobreza, ya que existe una fuerte vinculación entre estos dos conceptos (Cortés, 2002).

La Ley General de Desarrollo Social de 2006 establece que los programas dirigidos a personas en situación de pobreza o marginación son de interés público y carácter prioritario. De manera similar, la Ley de Asistencia Social de 2004 reconoce el derecho de los adultos mayores en condiciones de pobreza o marginación a recibir apoyo social. Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 dispone que las políticas públicas orientadas al desarrollo de la población campesina deben priorizar las zonas con altos y muy altos niveles de marginación (LGDS, 2006).

El Índice de Marginación (IMg) tiene como principal limitación su carácter ordinal, ya que no permite realizar comparaciones cuantitativas ni en un momento determinado ni a lo largo del tiempo. Esto se debe a que únicamente clasifica las áreas geográficas —como estados, municipios y localidades— según su nivel de rezago (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo). No obstante, a pesar de esta restricción, sigue siendo una herramienta útil y relevante para orientar programas y acciones dirigidas a reducir la pobreza y la marginación (Cortés, 2002).

Esta metodología busca recalcular el Índice de Marginación en términos cardinales mediante la estimación de ponderadores para cada una de sus variables. Para ello, se emplea la descomposición del coeficiente de determinación múltiple (R^2) y una regresión multivariada

por mínimos cuadrados ordinarios aplicada al IMg. Con este procedimiento, se pretende que el índice permita comparar la situación de las distintas áreas geográficas, tanto entre ellas como a lo largo del tiempo (Cortés, 2002)..

5.2 METODOLOGÍA PARA MEDIR EL IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

La consideración del impacto distributivo del gasto público social es un elemento relevante para el monitoreo de las intervenciones estatales y para enriquecer las reflexiones sobre el sistema de protección social y sus posibles redefiniciones. La función redistributiva del Estado se implementa a través de distintas políticas, que pueden abarcar desde la provisión directa de bienes y servicios o la inversión en infraestructura, hasta las transferencias en especie o monetarias.

La gama de intervenciones que integran el gasto público social es por lo tanto variada. También son diversas las instituciones públicas que intervienen en el proceso, lo que vuelve complejo el intento de cuantificar el gasto público social y más aún sus impactos. Dentro de esta variedad de aspectos involucrados en el estudio de los efectos del gasto público, esta metodología se centra en la descripción de las opciones metodológicas disponibles para analizar el impacto distributivo del gasto social. Se busca reflexionar sobre las posibilidades de implementar alguna medición de este tipo de manera sistemática en un país.

En Uruguay se han realizado algunos estudios en esta área. Los distintos trabajos realizados presentan diferencias metodológicas. En el informe de gasto público de 2004 se realiza una medición del gasto público social para el período 1999-2003 a partir de los recursos financieros insumidos en la retribución al personal ocupado, compra de insumos y servicios e inversiones realizadas por los organismos y reparticiones estatales que pertenecen a las áreas sociales. Se incluyen gastos realizados por el gobierno nacional, los gobiernos departamentales, las empresas públicas y los entes descentralizados. El cálculo se realiza a partir de la clasificación funcional del gasto realizada por la Contaduría General de la Nación (CGN), que toma el gasto a nivel de las unidades ejecutoras de los distintos órganos de gobierno.

5.3 LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

Probablemente el instrumento gráfico más utilizado para el análisis de la desigualdad son las curvas de Lorenz. Se construyen a partir del ordenamiento de la población de acuerdo con sus ingresos, desde los de menores ingresos a los de mayores ingresos. Los distintos puntos de la curva de Lorenz representan el porcentaje del ingreso total que acumula un cierto porcentaje de población. Si la distribución del ingreso en la sociedad es totalmente igualitaria, el 1 % más pobre de la población recibe el 1 % del ingreso, el 5 % de la población recibe el 5 % del ingreso, y así sucesivamente. En este caso la curva de Lorenz corresponde a la diagonal del cuadrado que se define considerando en el eje de las abscisas el porcentaje de población (acumulado) y en el de las ordenadas el porcentaje de ingreso (acumulado). Esa línea de 45º corresponde a la situación de equi-distribución. Cuanto mayor sea la desigualdad de ingresos, más alejada estará la curva de Lorenz de esta línea.

En muchos casos el criterio de dominancia en el sentido de Lorenz no puede utilizarse ya que las curvas se intersectan, y no se puede concluir cuál distribución presenta un mayor grado de desigualdad. En esos casos se recurre al enfoque axiomático, basado en la utilización de índices sintéticos que cumplen una serie de propiedades.

El índice más difundido es el Índice de Gini (IG). Se trata de una medida sintética de desigualdad que geométricamente puede visualizarse en términos de la curva de Lorenz como el equivalente a un cociente en el que el numerador es el área entre la recta de equi-distribución y la curva, y el denominador es el área por debajo de la diagonal. El índice crece con el grado de desigualdad, tomando valor 0 cuando existe equi-distribución y 1 en el caso extremo de máxima desigualdad, cuando una persona recibe todo el ingreso de la sociedad.

5.4 MEDICIÓN DE LA PROGRESIVIDAD O REGRESIVIDAD DEL GASTO

Se define al gasto público en un determinado servicio o categoría como progresivo si los hogares más pobres obtienen una cuota proporcionalmente mayor de los beneficios que las unidades familiares más ricas en relación con la distribución global del gasto. Por el contrario, se considera que es regresivo si las unidades familiares más ricas obtienen una cuota proporcionalmente mayor de dichos beneficios, y se considera que es neutro si el

porcentaje de beneficio entre los diferentes grupos de ingresos es igual al porcentaje de ingreso de dicho grupo.

La progresividad o regresividad del gasto público pueden analizarse a través de instrumentos gráficos y de indicadores. A continuación, se presentan de forma sintética los principales instrumentos gráficos e indicadores utilizados para analizar el impacto redistributivo del gasto público social.

Una aproximación para analizar la progresividad o regresividad del gasto consiste en comparar la curva de concentración con la curva de Lorenz. La curva de concentración muestra el porcentaje acumulado del gasto total para los distintos porcentajes de población (la población es previamente ordenada en función de su ingreso per cápita). Los gastos globalmente resultan progresivos si la curva de concentración está siempre por arriba de la curva de Lorenz, y regresivos en caso contrario.

Otra aproximación consiste en comparar la curva de ingresos antes de recibir la prestación social y la curva de concentración del ingreso cuando se le adiciona el valor del beneficio derivado de la prestación social. Se puede captar así la redistribución de ingresos inducida por la política de transferencias. Se exige que la curva de Lorenz del ingreso antes de la prestación se ubique sistemáticamente por debajo de la curva de concentración del ingreso que incluye el beneficio de la prestación social para concluir que el gasto analizado es redistributivo.

Al igual que en las mediciones de desigualdad, en el análisis de progresividad puede suceder que el criterio de dominancia en el sentido de Lorenz no pueda utilizarse, en el caso de que la curva de Lorenz y la de concentración se intercepten. Se recurre en estos casos a los índices. A partir de las curvas de concentración, es posible calcular índices de concentración (IC), que son índices de Gini calculados en base a la curva de concentración (Kakwani, 1977).

Los índices de concentración, también denominados cuasi-Gini, varían entre –1 y 1. Un programa social totalmente igualitario, que transfiriera el mismo monto a cada individuo, tendría un índice de concentración de cero. Cuando los beneficios de un programa están más concentrados en los pobres se dice que es un programa progresivo, el valor del índice de concentración tiende a –1.

Otro índice muy difundido para analizar la progresividad es el índice de Kakwani. En este caso, el indicador de progresividad del gasto se calcula como el coeficiente de Gini antes de la política social (IG) menos el índice de concentración del gasto (IC(g)). El índice toma valores positivos cuando el gasto es progresivo, es decir mejora la distribución del ingreso.

$$IK=IG–IC(g)$$

Sin embargo, en muchos casos la progresividad de los programas sociales no se explica únicamente por la implementación de mecanismos específicos de focalización, sino por una autoexclusión de los propios beneficiarios: quienes pueden pagar servicios de mejor calidad acceden a ellos, quedando como beneficiarios efectivos aquellos que no tienen posibilidad de acceder a una mejor calidad. Mostajo (2000) señala que se trata de una progresividad cuantitativa que tiene como trasfondo una regresividad cualitativa, ya que los grupos de menores ingresos perciben la mayor parte de un gasto público asociado con beneficios de menor calidad. Este aspecto no puede captarse a partir de un análisis de corte cuantitativo, como los presentados en esta sección.

5.5 MODELOS INTEGRADOS PARA ANALIZAR EL IMPACTO FISCAL

El análisis del impacto distributivo del gasto, y también de los impuestos, suele hacerse a través de estudios específicos. Estos estudios se basan en microdatos, fundamentalmente encuestas de hogares y encuestas de gastos e ingresos, y en general para cada nuevo estudio el investigador construye el modelo y realiza las simulaciones necesarias. Sin embargo, en algunos países se ha avanzado en la construcción de modelos integrados de simulación, que permiten la realización de este tipo de estudios de manera más sistemática.

Estos modelos llamados *tax benefit models* constituyen programas computacionales basados en microdatos representativos de la población, fundamentalmente encuestas de hogares y encuestas de gastos e ingresos. En términos generales, a partir de los ingresos de estas encuestas y de la información correspondiente a la estructura impositiva y de gasto público del país, se simulan los impuestos y beneficios que corresponden a cada hogar, para calcular el ingreso disponible.

Estos modelos permiten así realizar estudios de impacto distributivo de los gastos sociales (o de los impuestos), y simular los posibles impactos de diseños alternativos del sistema de transferencias o impositivo. Los primeros modelos de este tipo han sido desarrollados en Francia, España y Reino Unido, entre otros.

Tienen la ventaja de permitir la realización de microsimulaciones de manera sencilla, se trata de programas fáciles de utilizar para los usuarios. Esto permite que sean aprovechados no solamente por el medio académico sino también por los encargados de la elaboración de las políticas. Pueden convertirse así en herramientas para la gestión de las políticas tributarias y sociales, y esto constituye una de sus fortalezas.

Existe por supuesto un *trade off* entre la facilidad de uso y la flexibilidad: en la medida en que se desarrollan modelos generales, a veces no resultan totalmente apropiados para el análisis de aspectos puntuales. Por otro lado, las bondades de estos modelos dependen muchísimo de la calidad, cobertura y profundidad de la información de base, es decir de las encuestas. Específicamente resulta fundamental la calidad de la encuesta para revelar ingresos tanto laborales como del capital para poder simular impactos de impuestos directos, consumo para poder analizar los impuestos indirectos y acceso a los distintos programas y prestaciones sociales. El nivel de desagregación que permitirán estos modelos dependerá también de los tamaños muestrales involucrados.

Los países de la Unión Europea han desarrollado modelos de micro-simulación que permiten analizar los efectos sobre el bienestar social e individual de las transferencias sociales (y también de los impuestos). A modo de ejemplo, estos modelos han resultado de utilidad para analizar el impacto redistributivo de reemplazar el sistema de gastos e impuestos vigente en Francia por el del Reino Unido (Atkinson *et al*., 1988), o para estudiar el impacto de la política fiscal sobre los recursos económicos de los hogares con niños (Corak *et al*., 2005). La versión básica de esos modelos es estática, por lo tanto, permite calcular solamente los efectos de primer orden de las modificaciones impositivas o de gasto, no toma en cuenta las respuestas de los individuos o los efectos de largo plazo. Sin embargo, a partir de este modelo básico se han realizado avances para incorporar los efectos sobre el comportamiento de los individuos, por ejemplo, sobre la oferta de trabajo.

En el siguiente apartado, se presenta la metodología que se utiliza en la presente investigación para medir el impacto del gasto público ejercido en el programa para el desarrollo de zonas prioritarias en el Estado de Michoacán en el año 2020 en los 28 municipios más marginados del Estado a través de la herramienta econométrica que es un modelo Logit para conocer las variables que están afectando directamente el grado de marginación municipal en Michoacán.

5.6 MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO A TRAVÉS DE UN MODELO LOGIT

Con base en la literatura revisada se encontró un estudio de caso en el cual se mide la incidencia del programa oportunidades en la disminución de la pobreza en México donde, primeramente se hace uso de las líneas de pobreza, las cuales son de carácter monetario y calculadas por el INEGI junto la CEPAL; con base en éstas líneas se calcula la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonio para el año 2012 utilizando como base de datos el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH 2012; éstas líneas de pobreza fueron calculadas con y sin el ingreso del Programa Oportunidades, para así de esta manera medir el impacto que tiene en la disminución de la pobreza.

En la segunda parte se hace uso de dos modelos econométricos: Probit y Logit, para determinar en qué sentido y magnitud afectan las variables del beneficiario del programa Oportunidades, sexo del jefe del hogar, edad del jefe del hogar, tipo de localidad, escolaridad del jefe del hogar e ingresos en los tres diferentes tipos de pobreza.

Por lo que se optó por utilizar esta última metodología para la realización de esta investigación por la similitud de análisis que se está realizando y porque es la que mejor se acomoda a los datos y el cumplimiento de los objetivos de la presente investigación.

CAPÍTULO 6

ESPECIFICACIONES TEÓRICAS DEL MODELO ECONOMÉTRICO LOGIT

En el siguiente apartado se presenta la metodología empleada en este estudio para la comprobación de la hipótesis de investigación planteada, la cual enuncia que: la política pública para combatir la marginación municipal a través del PDZP tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020. En este sentido, lo que se busca realizar en este trabajo es investigar el efecto que tuvo la política pública de combate a la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020 implementada a través del PDZP.

Para realizar esta investigación se consultaron distintas metodologías que han sido propuestas para dar respuesta a cuestiones como esta, entre las cuales están las siguientes:

Como variable explicativa de diversos fenómenos socioeconómicos, el índice de marginación también cumple una función importante dentro del ámbito gubernamental. Además, se utiliza para diferenciar las áreas geográficas según su grado de rezago en relación con el progreso y el desarrollo. Algunas aplicaciones del IMg orientadas a diferenciar las distintas zonas geográficas del país las podemos encontrar en (Pérez *et al*., 2005), quienes seleccionan estados de acuerdo a su nivel de marginación para estudiar el empobrecimiento generado por gastos catastróficos derivados por motivo de salud. (Cárdenas *et al*., 2006) seleccionan a los diez municipios más marginados del país para estimar el tiempo de salida de la pobreza en cada uno de ellos (Ramos *et al*., 2007) utilizan el índice de marginación para separar a la población de Nuevo León por grado de marginación, a fin de analizar el patrón de consumo alimentario de los 20 productos más consumidos por los neoleoneses.

Cuando el Índice de Marginación (IMg) se incorpora como variable explicativa dentro de un modelo de regresión, puede presentarse un problema de endogeneidad. Aunque esta situación

puede corregirse mediante el uso de variables instrumentales, el hecho de que la marginación pueda comportarse como una variable endógena en los modelos socioeconómicos genera cuestionamientos relevantes (Ramos *et al*., 2007).

Por ejemplo, Ibarra *et al*. (2005) analizan el desempeño general de los estados e incorporan la marginación como variable explicativa, encontrando que las entidades con mayor marginación tienen una mayor probabilidad de presentar un desempeño deficiente (Ibarra et al., 2005).

Velázquez considera el índice de marginación como una variable explicativa del gasto estatal, y encuentra que a mayores niveles de marginación corresponde un mayor nivel de gasto público. No obstante, también se reconoce la posibilidad de que un incremento en el gasto estatal contribuya a la reducción de la marginación. (Velázquez, 2006).

6.1 ECONOMETRÍA Y SU APLICACIÓN

A lo largo de la historia se han recopilado numerosas definiciones que buscan explicar de manera clara y precisa el concepto de econometría, algunas de las cuales se presentan como las más representativas. Esto se debe a que diversos autores han intentado comprender y explicar la ciencia económica con el fin de hacerla más accesible tanto para los economistas como para el público en general.

La revolución marginal dio origen a la concepción moderna de la ciencia económica, en la cual se integró el uso del lenguaje matemático para el desarrollo de esta disciplina social. Uno de los principales pioneros de este enfoque fue Jevons, el cual afirma que “la economía, científicamente hablando, es una especie de matemática que calcula las causas y los efectos de la actividad humana” (Jevons, 1886 como se citó en Portillo, 2006).

Ya en los inicios de la econometría como disciplina científica, Schumpeter (1933) califica a la economía como la más cuantitativa, no sólo de las ciencias sociales, sino de todas las ciencias, argumentando que los componentes fundamentales de los fenómenos económicos son cuantificables. Para este autor, la econometría es el reconocimiento explícito de este hecho y el intento de hacer frente a sus consecuencias (Schumpeter, 1933).

Etimológicamente, el término econometría significa medición económica y manifiesta su carácter esencialmente cuantitativo, si bien el alcance de esta disciplina es mucho más amplio. En este sentido, Tintner, sugiere que "la econometría consiste en la aplicación de la estadística matemática a la información económica para dar soporte empírico a los modelos construidos por la economía matemática y obtener resultados cuantitativos" (Tintner, 1968 como se citó en Portillo, 2006).

Frisch (1933), en el primer volumen de su obra econométrica, establece que su primer objetivo es promover estudios que se dirijan a una unificación de la aproximación teórico-cuantitativa y empírico-cuantitativa a los problemas económicos, y que constituyan reflexiones constructivas y rigurosas similares a las que han llegado a dominar las ciencias naturales.

Otra definición dice que: "La econometría es la rama más operativa de la Ciencia económica; trata de representar numéricamente las relaciones económicas mediante una adecuada combinación de la teoría económica matemática y la estadística. De forma que las matemáticas, como lenguaje y forma de expresión simbólica e instrumento eficaz en el proceso deductivo, representan el medio unificador. Teoría económica, economía matemática o estadística económica serían consideraciones parciales de su contenido*"* (Barbancho, 1962 como se citó en Portillo, 2006).

Una definición suficientemente completa es la que ofrecen Hill *et al*. (1988), apuntando que la econometría, utilizando teoría económica, economía matemática e inferencia estadística como fundamentos analíticos y los datos como fuente de información, proporciona a la ciencia económica una base para:

(1) Modificar, refinar o posiblemente refutar las conclusiones contenidas en el cuerpo de conocimientos, conocido como teoría económica.

(2) Obtener señales, valores y afirmaciones confiables sobre los coeficientes de las variables en las relaciones económicas, de manera que dicha información pueda utilizarse como fundamento para la toma de decisiones y la selección de alternativas.

Como puede observarse, prácticamente la totalidad de las definiciones de la econometría proporcionadas por los distintos autores que han abordado esta tarea apuntan en la misma dirección e integran los mismos elementos, teoría y base empírica, dedicando tanta atención al objeto de esta disciplina como a su método.

La econometría se orienta principalmente a la verificación empírica de las teorías económicas, tal como ya se ha señalado. En contraste, la economía matemática se enfoca en expresar la teoría económica mediante formulaciones matemáticas, sin prestar especial atención a su medición o a su comprobación empírica (Gujarati y Porter, 2010).

El análisis de las teorías económicas a partir de los datos recopilados corresponde al econometrista, quien utiliza la información como base para su trabajo. En cambio, el estadístico económico se limita a la recolección de datos, ya que no tiene como objetivo comprobar dichas teorías. Su labor principal consiste en reunir información sobre variables como el PNB, el empleo, el desempleo y los precios, la cual posteriormente se organiza en tablas y gráficos. Esta actividad de recopilación, procesamiento y presentación de datos constituye la estadística económica y sirve como materia prima para el análisis econométrico (Gujarati y Porter, 2010).

El econometrista, de manera similar al meteorólogo, trabaja con datos que no puede controlar directamente, ya que no provienen de experimentos diseñados de forma controlada. Por esta razón, y debido a la naturaleza particular de la información económica, necesita en muchas ocasiones métodos específicos que van más allá de las herramientas que ofrece la estadística matemática, aunque esta última le proporciona un importante apoyo (Gujarati y Porter, 2010).

Finalmente, una de las aplicaciones más comunes de la econometría es la predicción de variables macroeconómicas fundamentales, como las tasas de interés, la inflación y el PIB. Esta disciplina se basa en el desarrollo de métodos estadísticos que permiten estimar relaciones económicas, así como contrastar teorías económicas y evaluar la implementación de políticas públicas y empresariales (Wooldridge, 2010).

6.2 EL MODELO LOGIT

El modelo Logit es un modelo de tipo discreto, esto es que la variable dependiente asume valores discretos. El modelo Logit es usado cuando las situaciones de estudio no son continuas, sino discretas, es decir, cuando la variable dependiente es dicotómica. Este tipo de modelos se utilizan para estimar la probabilidad de ocurrencia de que "Y" adquiera el valor de 1 (ocurrencia del fenómeno) o de 0 (no ocurrencia del fenómeno).

El modelo Logit es comparable a la regresión convencional, con la diferencia de que emplea una función logística en lugar de una función lineal para realizar la estimación. Este tipo de modelización permite calcular la probabilidad de que un nuevo individuo pertenezca a una categoría u otra. Además, al basarse en un enfoque de regresión, también facilita la identificación de las variables más relevantes que explican las diferencias entre los grupos analizados (Wooldridge, 2010).

6.2.1 DEFINICIÓN

Los modelos Logit son utilizados en la investigación cuando la variable dependiente es una variable binaria o categórica. Cuando es binaria o dicotómica solo puede adoptar dos valores, que sea 1 o 0 por ejemplo: hombre o mujer. En el caso de las variables categóricas es cuando se tienen distintas clasificaciones como, por ejemplo: nivel de marginación (muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo).

En estos casos, el modelo Logit se utiliza para determinar la probabilidad de que un individuo que reúne ciertas características pueda pertenecer o no al grupo que se está investigado. Este tipo de modelos es el equivalente al modelo de regresión lineal con la diferencia de que los coeficientes no se interpretan de manera directa; para el caso de los modelos Logit, los coeficientes se deben de transformar en la razón de su logaritmo para determinar la relación entre la variable dependiente y la variable independiente (Wooldridge, 2015).

El modelo Logit se caracteriza por medir las probabilidades de que el valor de Y sea 1 (éxito) dado el valor de las variables explicativas. Por lo tanto, la forma genérica de los modelos Logit adopta la siguiente forma:

$$Ln\left(\frac{P_i}{1-P}\right) = \beta_1 + \beta_2 X_1 + \beta_n X_i \ldots\ldots + u_i$$

Dónde:

- P_i = Probabilidad de que ocurra el fenómeno

- $(1-P_i)$ = Probabilidad de que no ocurra el fenómeno

- u_i es una variable aleatoria que se distribuye normal N $(0, \sigma^2)$.

- Las variables o características X_i son fijas en el muestreo.

- La variable dependiente Y_i puede tomar los valores cero o la unidad

La utilidad de este modelo radica en que, en muchas ocasiones, el conjunto de variables predictivas incluye tanto características cualitativas como cuantitativas. Su propósito es integrar todas ellas en una única ecuación que permita explicar cómo la probabilidad de obtener un determinado resultado depende de cada una de las variables consideradas.

6.2.2 GENERALIDADES DEL MODELO

- Variable endógena binaria: El modelo determina si un individuo pertenece a una de dos categorías posibles, asignando el valor 1 cuando presenta la característica de interés cuya probabilidad se desea estimar. Por otro lado, se asigna el valor 0 a aquellos individuos que no cuentan con dicha característica, aunque también se calcula su probabilidad dentro del modelo (Wooldridge, 2015).

- Variables exógenas: Son aquellas variables que facilitan la diferenciación entre grupos y definen a qué grupo pertenece un elemento. Estas pueden medirse en escalas nominales, ordinales, de intervalo o de razón (Wooldridge, 2015).

- Resultado del análisis: El análisis genera un vector de parámetros compuesto por valores numéricos, los cuales representan los coeficientes asociados a cada una de las variables explicativas incluidas en el modelo final. Su relevancia radica en que cada componente del vector corresponde a una variable específica, de modo que al considerar todas en conjunto y asignar valores a las variables independientes, es posible estimar la probabilidad de que un individuo presente la característica de interés analizada en el modelo (Wooldridge, 2015).

6.2.3 CARACTERISTICAS DEL MODELO LOGIT

1. A medida que P va de 0 a 1 (es decir, a medida que Y varía de $-\infty$ a $+\infty$), el Logit L va de $-\infty$ a $+\infty$. Es decir, aunque las probabilidades (por necesidad) se encuentran entre 0 y 1, los Logit no están acotados en esa forma.

2. Aunque L es lineal en X, las probabilidades en sí mismas no lo son.

3. En el modelo podemos añadir tantas regresoras como indique la teoría subyacente.

4. Si L, el Logit, es positivo, significa que cuando se incrementa el valor de la(s) regresora(s), aumentan las posibilidades de que la regresada sea igual a 1 (lo cual indica que sucederá algo de interés). Si L es negativo, las posibilidades de que la regresada iguale a 1 disminuyen conforme se incrementa el valor de X. Para expresarlo de otra forma, el Logit se convierte en negativo y se incrementa en gran medida conforme la razón de las probabilidades disminuye de 1 a 0; además, se incrementa en gran medida y se vuelve positivo conforme la razón de las probabilidades aumenta de 1 a infinito (Wooldridge, 2015).

6.2.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL MODELO LOGIT

Tabla 5

Ventajas y desventajas del modelo Logit

Ventajas	***Desventajas***
Al ser la variable dependiente dicotómica no necesita que se cumple el supuesto de normalidad.	El tamaño de muestra debe ser grande, mayor a 20 casos, ya que tiene como método de estimación la máxima verosimilitud.
En este modelo los coeficientes por sí solos no tienen una interpretación sencilla, no obstante, al ser exponenciados y luego restados en uno, su interpretación se vuelve más comprensible.	
En un modelo multinivel con función de enlace Logit se puede obtener probabilidades, entonces es posible clasificar a un individuo a la pertenencia de un grupo u otro.	

Nota. Tomado de Hosmer y Lemeshow, 2000.

CAPÍTULO 7

APLICACIÓN DEL MODELO LOGIT EN LA MARGINACIÓN MUNICIPAL

En el presente capítulo se hace una revisión de las variables de estudio que se utilizan para la construcción del modelo econométrico, las cuales han sido seleccionadas a partir de los objetivos del PDZP y una minuciosa revisión bibliográfica en fuentes oficiales, así, la principal fuente de datos para la construcción de los indicadores fue el Censo de Población y Vivienda 2020. Fuente de donde se tomaron los datos referentes a cada uno de los 28 municipio, sus viviendas y sus habitantes para lograr la construcción de tres bases de datos, una para cada variable de estudio (SB, CEV, ISC) y sus respectivos indicadores con la finalidad de utilizarlos en un estudio econométrico a través de un modelo Logit.

7.1 MARGINACIÓN MUNICIPAL: UN ESTUDIO ECONOMÉTRICO A TRAVÉS DE UN MODELO LOGIT

En el presente capítulo se hace una revisión de las variables de estudio que se utilizan para la construcción del modelo econométrico, las cuales han sido seleccionadas a partir de los objetivos del PDZP y una minuciosa revisión bibliográfica en fuentes oficiales, así, la principal fuente de datos para la construcción de los indicadores fue el Censo de Población y Vivienda 2020. Fuente de donde se tomaron los datos referentes a cada uno de los 28 municipio, sus viviendas y sus habitantes para lograr la construcción de tres bases de datos, una para cada variable de estudio (SB, CEV, ISC) y sus respectivos indicadores con la finalidad de utilizarlos en un estudio econométrico a través de un modelo Logit.

7.1.1 BASES DE DATOS

Iniciamos con la clasificación de las variables de estudio de la presente investigación:

Primeramente, tenemos la variable dependiente **Y**.

Y = (marginación municipal)

Para representar esta variable se ha recabado información sobre el índice de marginación municipal y el grado de marginación municipal de acuerdo a datos recabados por la CONAPO 2015 y 2020 para cada uno de los 28 municipios que son la muestra de estudio del presente trabajo de investigación de los últimos años (véase la tabla 1).

Posteriormente, tenemos las variables independientes **X**, las cuales son:

X = (servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, infraestructura social comunitaria)

Para representar estas variables se ha recabado información sobre el cada uno de los indicadores que integran cada una de ellas de acuerdo a datos recabados en el Censo de Población y Vivienda 2020 para cada uno de los 28 municipios, sus viviendas y sus habitantes, logrando integrar tres bases de datos distintas una para cada variable explicativa las cuales se muestran a continuación:

Tabla 6
Viviendas beneficiadas con servicios básicos del PDZP

Municipio	Número de viviendas habitadas	Número de viviendas con agua entubada	Número de viviendas con servicio eléctrico	Número de viviendas con drenaje
APORO	883	813	879	781
AQUILA	5770	5178	5186	4541
CARÁCUARO	2522	2455	2462	2403
CONTEPEC	9131	8882	9044	8349
CHARAPAN	3584	2711	3539	2392
CHERÁN	4818	4477	4770	3713
CHILCHOTA	9513	9243	9430	7979
CHINICUILA	1315	1298	1263	1228
CHUCÁNDIRO	1462	1298	1456	1215
CHURUMUCO	3153	3048	3073	2707
EPITACIO HUERTA	4600	4467	4541	4280
LA HUACANA	8371	8001	8288	7790
HUETAMO	12169	11585	11992	11677
IRIMBO	4153	3944	4112	3912
MADERO	4649	4438	4449	4134
NAHUATZEN	7491	6434	7428	4186
NOCUPÉTARO	2175	2018	2096	1915
OCAMPO	5891	5440	5830	4853
PARÁCUARO	7163	7064	7116	6643
SAN LUCAS	5276	4710	5215	5066
SUSUPUATO	2398	2219	2340	2116
TANGAMANDAPIO	7325	7092	7281	7151
TIQUICHEO DE NICOLÁS ROMERO	3450	3024	3369	3094
TLALPUJAHUA	7276	6622	7210	6210
TUMBISCATÍO	1678	1634	1626	1548
TURICATO	7704	7349	7563	6952
TUZANTLA	3943	3784	3886	3725
TZITZIO	2198	2038	2050	1742

Nota. Elaboración propia con datos del INEGI, 2020.

Tabla 7

Viviendas beneficiadas con calidad y espacios en la vivienda del PDZP

Municipio	Número de viviendas habitadas	Número de viviendas con muros de ladrillo	Número de viviendas con techos fijos	Número de viviendas con piso firme	Número de viviendas con 2 o más cuartos
APORO	883	598	572	662	883
AQUILA	5770	3121	2845	3225	5770
CARÁCUARO	2522	1872	1834	1927	2522
CONTEPEC	9131	6901	6833	7216	9131
CHARAPAN	3584	2309	2112	2538	3584
CHERÁN	4818	2773	2508	3003	4818
CHILCHOTA	9513	5822	5598	6086	9513
CHINICUILA	1315	845	733	939	1315
CHUCÁNDIRO	1462	984	796	1077	1462
CHURUMUCO	3153	2109	976	2300	3153
EPITACIO HUERTA	4600	3551	3210	3856	4600
LA HUACANA	8371	6131	5802	6380	8371
HUETAMO	12169	9689	9254	9635	12169
IRIMBO	4153	2841	2770	2973	4153
MADERO	4649	2815	2573	3167	4649
NAHUATZEN	7491	4448	4002	4871	7491
NOCUPÉTARO	2175	1523	1492	1742	2175
OCAMPO	5891	4423	4145	4400	5891
PARÁCUARO	7163	5208	4931	5317	7163
SAN LUCAS	5276	4229	3924	4419	5276
SUSUPUATO	2398	1967	1672	2027	2398
TANGAMANDAPIO	7325	3250	3151	3528	7325
TIQUICHEO DE NICOLÁS ROMERO	3450	2789	2576	2813	3450
TLALPUJAHUA	7276	5491	5263	5513	7276
TUMBISCATÍO	1678	1153	956	1283	1678
TURICATO	7704	5153	4973	5350	7704
TUZANTLA	3943	2943	2772	3160	3943
TZITZIO	2198	1562	1306	1636	2198

Nota. Elaboración propia con datos del INEGI, 2020.

Tabla 8

Viviendas beneficiadas con infraestructura social comunitaria del PDZP

Municipio	Número de viviendas habitadas	Número de viviendas con red de distribución de agua	Número de viviendas con red de drenaje	Número de vivendas con red de energía eléctrica	Número de habitantes con acceso a espacios de salud	Número de habitantes con acceso a espacios educativos
APORO	883	841	781	879	2425	3035
AQUILA	5770	4531	4541	5186	19561	20279
CARÁCUARO	2522	2438	2403	2462	7450	7123
CONTEPEC	9131	8855	8349	9044	20648	29948
CHARAPAN	3584	2710	2392	3539	9350	10991
CHERÁN	4818	4452	3713	4770	14768	17311
CHILCHOTA	9513	9225	7979	9430	21807	34357
CHINICUILA	1315	1238	1228	1263	3989	3971
CHUCÁNDIRO	1462	1296	1215	1456	3577	4229
CHURUMUCO	3153	2991	2707	3073	9949	9890
EPITACIO HUERTA	4600	4238	4280	4541	9186	13360
LA HUACANA	8371	7716	7790	8288	23120	24768
HUETAMO	12169	11470	11677	11992	28308	33687
IRIMBO	4153	3879	3912	4112	10269	13768
MADERO	4649	4191	4134	4449	12193	15259
NAHUATZEN	7491	6419	4186	7428	25986	26870
NOCUPÉTARO	2175	1967	1915	2096	6404	6374
OCAMPO	5891	5149	4853	5830	16737	20768
PARÁCUARO	7163	7036	6643	7116	16698	22164
SAN LUCAS	5276	4667	5066	5215	9618	14053
SUSUPUATO	2398	2171	2116	2340	6289	7332
TANGAMANDAPIO	7325	6983	7151	7281	17402	25797
TIQUICHEO DE NICOLÁS ROMERO	3450	2868	3094	3369	9132	9876
TLALPUJAHUA	7276	6430	6210	7210	16091	24865
TUMBISCATÍO	1678	1579	1548	1626	3995	4465
TURICATO	7704	7103	6952	7563	20257	22472
TUZANTLA	3943	3493	3725	3886	11461	11549
TZITZIO	2198	1812	1742	2050	6435	7212

Nota. Elaboración propia con datos del INEGI, 2020.

7.1.2 ESPECIFICACIÓN DEL MODELO

Después de haber expuesto los datos de cada una de las variables que servirán de soporte para la construcción del modelo econométrico se presenta la forma matemática del modelo con las variables de estudio:

La variable dependiente toma el valor de variable dicotómica o variable dummy:

Y = Marginación municipal
- 0 → ausencia del fenómeno
- 1 → presencia del fenómeno

Y = *Marginación municipal*
- 0 → (***afecta negativamente***) mayores niveles de marginación
- 1 → (***afecta positivamente***) menores niveles de marginación

En este sentido, la relación queda representada por la siguiente función:

$$\mathbf{Y = f\ (X_1, X_2, X_3)}$$

Dónde:

$\mathbf{X_1}$ = servicios básicos

$\mathbf{X_2}$ = calidad y espacios en la vivienda

$\mathbf{X_3}$ = infraestructura social comunitaria

Por lo tanto, la variable **Y** está en función de las variables $\mathbf{X_1, X_2,}$ y $\mathbf{X_3}$:

Y = *f* (servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, infraestructura social comunitaria)

Ahora bien, las variables explicativas están determinadas por distintos indicadores como se presentan a continuación:

X_1 = *servicios básicos*
- Número de viviendas con agua entubada
- Número de viviendas con servicio eléctrico
- Número de viviendas con drenaje

X_2 = *calidad y espacios en la vivienda*
- Número de viviendas con muros de ladrillo
- Número de viviendas con techo fijo
- Número de viviendas con piso firme
- Número de viviendas con 2 cuartos o más

X_3 = infraestructura social comunitaria
- N/v con acceso a red de distribución de agua
- N/v con acceso a red de drenaje sanitario
- N/v con acceso a red de energía eléctrica
- N/h con acceso a espacios de salud
- N/h con acceso a espacios educativos

En este sentido; retomando las variables y función de la investigación e integrándola en la ecuación funcional del modelo Logit tenemos la siguiente ecuación:

$$Ln\ (Pind_mg_i/1\text{-}P) = (\mathcal{B}_0 + \mathcal{B}_1 SerBas_i + \mathcal{B}_2 CEviv_i + \mathcal{B}_3 InfrSC_i) + u_i \qquad (1)$$

Incluyendo a los indicadores de cada variable la ecuación queda completa de la siguiente manera:

$$Ln\ (Pind_mg_i\ /1\text{-}P) = (B_0 + B_1 vivc_agua_i + B_2 vivc_eléctrica_i + B_3 vivc_drenaje_i + B_4 vivcm_ladrillo_i + B_5 vivct_fijo_i + B_6 vivcp_firme_i + B_7 vivcdos_cuartos_i + B_8 vivcred_agua_i + B_9\ vivcred_drenaje_i + B_{10}\ vivcred_eléctrica_i + B_{11}\ habcesp_salud_i + B_{12}\ habcesp_educa_i) + u_i \qquad (2)$$

Dónde:

Pind_mg: Es la probabilidad que el índice de marginación sea igual a 1 (afecta positivamente) (menores niveles de marginación).

vivc_agua: vivienda con agua entubada, cuenta o no con agua.

vivc_eléctrica: vivienda con electricidad, cuenta o no con electricidad.

vivc_drenaje: vivienda con drenaje, cuenta o no con drenaje.

vivm_ladrillo: vivienda con muro de ladrillo, cuenta o no con muro.

vivt_fijo: vivienda con techo fijo, cuenta o no con techo fijo.

vivp_firme: vivienda con piso firme, cuenta o no con piso firme.

vivdos_cuartos: vivienda con dos cuartos o más, cuenta o no cuenta con dos cuartos o más.

vivcred_agua: vivienda con red de agua entubada, cuenta o no cuenta con red de agua.

vivcred_drenaje: vivienda con red de drenaje, cuenta o no cuenta con red de drenaje.

vivcred_eléctrica: vivienda con red de energía eléctrica, cuenta o no cuenta con red eléctrica.

habcesp_salud: habitantes con acceso a espacios de salud, cuenta o no cuenta con espacios de salud.

habcesp_educa: habitantes con acceso a espacios educativos, cuenta o no cuenta con espacios educativos.

7.2 UNIVERSO Y MUESTRA DE ESTUDIO

El universo de estudio para la presente investigación serán los 28 municipios del Estado de Michoacán que fueron miembros del PDZP durante el periodo 2020.

La muestra de estudio está constituida por el número de viviendas de los 28 municipios antes mencionados atendidas con acciones provenientes del PDZP en el periodo 2020, las cuales son un total de 140, 130 observaciones.

CAPÍTULO 8

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS: EL IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO DEL PDZP EN MICHOACÁN EN EL AÑO 2020

En el presente capítulo se analizan los principales resultados que arroja el modelo econométrico Logit al que fueron sometidos los 140,130 datos de cada una de las viviendas de los municipios estudiados para ver el impacto que tuvo el gasto público del PDZP en el grado de marginación municipal y de esta manera poder validar o refutar las hipótesis de investigación con las que se planteó inicialmente la presente investigación.

En los próximos apartados se analiza primeramente la regresión logística con cada uno de sus coeficientes y la significancia del modelo, así como la pertinencia de la inclusión de cada una de las variables de estudio. Posteriormente, se analizan los efectos marginales de las variables de estudio para la correcta interpretación del modelo. Finalmente, se analizan las razones de oportunidad (odds ratio) de cada variable para lograr proyectar el alcance de la influencia del gasto público del PDZP en el grado de marginación municipal en Michoacán en el año 2020.

8.1 ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

En este apartado se describen los principales resultados encontrados a través del análisis de los datos que fueron procesados a través de un modelo econométrico de tipo Logit, los cuales se representan tabulados y como coeficientes de interpretación teórica y práctica. Así mismo, se describen los hallazgos en cuanto al impacto de las variables independientes sobre la variable dependiente de la investigación.

Tabla 9

Resultados del modelo Logit

Variable	***coefieciente***	***Z***	***P > / Z/***
Gdo_Mg			
Viv_agua	0.627605	19.34	0.000
Viv_drenaje	0.151018	2.14	0.033
Viv_electri	0.288679	6.25	0.000
Viv_pisofirme	0.135733	2.04	0.042
Viv_murladrillo	0.247883	2.68	0.007
Viv_2cuartos+	0.463065	11.85	0.000
Viv_techofijo	0.217677	2.52	0.012
Viv_redagua	0.108220	2.20	0.028
Viv_reddrenaje	0.116420	2.40	0.017
Viv_redelectri	0.132731	2.68	0.007
_ Constante	-0.744471	-15.03	0.000
Numero de observaciones : 140130			
LR statistic: 3757.70			
PROB (LR statistic): 0.000			
R2: 0.0286			

Nota. Elaboración propia con base en los resultados del modelo Logit.

Analizando la tabla 9, la cual nos muestra mediante un lenguaje econométrico la corrida con el software Stata 16 para las variables de estudio. En ella podemos apreciar que los coeficientes del modelo Logit no se pueden interpretar de manera directa como en los otros modelos de regresión lineal ya que en los modelos Logit se puede interpretar el signo, pero no la magnitud de los coeficientes. Por lo que debemos primeramente revisar los signos de los coeficientes.

En este caso, se puede observar ver que todas las variables explicativas tienen signo positivo, por lo tanto, se puede decir que están afectando positivamente a la variable explicada que es el grado de marginación municipal. En otras palabras, se puede concluir que el gasto público

ejercido por el PDZP en SB, CEV e ISC en las viviendas beneficiadas realmente disminuyó el nivel de marginación municipal en el año 2020.

Otro análisis interesante que surge en esta tabla es la interpretación del nivel de significancia de cada una de las variables explicativas del modelo, esto lo podemos ver con el "valor prob" del valor absoluto de Z "|z|", para el cual se considera un valor prob > |1.96| para un nivel de significancia del 95 %. De esta manera podemos observar en la tabla que todas las variables explicativas aquí expuestas son significativas para el modelo y, por lo tanto, todas deben ser incluidas y pertenecer al modelo.

Lo que se trata de explicar con el enunciado anterior es que, todas y cada una de las variables aquí consideradas están influyendo positiva y significativamente en el grado de marginación municipal en este estudio, por lo que sería un error dejar fuera o excluir alguna de ellas del modelo.

A continuación, se procede a hacer la clasificación del modelo Logit:

- VP = 115,185
- FP = 24,941
- FN = 0
- VN = 4

Sensibilidad = 100 %

Detecta absolutamente todos los casos que afectan positivamente al grado de marginación (reducción).

Especificidad =0.02 %

El modelo casi nunca identifica correctamente un caso que afecte negativamente el grado de marginación (aumenta).

Porcentaje correctamente clasificado = 82.20 %

A continuación, se procede a hacer la transformación de los coeficientes para su interpretación, dicha transformación es a través de los efectos marginales.

Tabla 10
Efectos marginales del modelo Logit

Variable	***coefieciente***	***Z***	***P > / Z/***
Gdo_Mg			
Viv_agua	0.088979	19.38	0.000
Viv_drenaje	0.021411	2.14	0.033
Viv_electri	0.040927	6.26	0.000
Viv_pisofirme	0.019244	2.04	0.042
Viv_murladrillo	0.035144	2.68	0.007
Viv_2cuartos+	0.065651	11.86	0.000
Viv_techofijo	0.030861	2.52	0.012
Viv_redagua	0.015343	2.20	0.028
Viv_reddrenaje	0.016506	2.40	0.017
Viv_redelectri	0.018818	2.68	0.007
_ Constante			
Numero de observaciones : 140,130			
LR Statistic: 3757.70			
PROB (LR Statistic): 0.000			
Y (predicción): 82.86%			

Nota. Elaboración propia con base en los resultados del modelo Logit.

En la tabla 10 se muestran los efectos marginales de los coeficientes del modelo Logit, estos nos sirven para interpretar los coeficientes como porcentajes de probabilidad de que Y sea igual a uno; para efectos de interpretación, los efectos marginales miden el cambio en la probabilidad de la variable dependiente cuando una variable independiente aumenta en una unidad. Es decir, para nuestro caso de estudio, cual es el porcentaje de probabilidad de que la marginación disminuya si se incrementa el gasto público en SB, CEV o ISC.

Los principales resultados a los que se puede llegar de acuerdo a la tabla anterior son:

1. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con agua potable y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 8.89 %.

2. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con drenaje sanitario y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 2.14 %.
3. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con energía eléctrica y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 4.09 %.
4. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con muros de ladrillo y este apoyo se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 3.5 %.
5. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con techo fijo y este apoyo se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 3.08 %.
6. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con dos cuartos o más y este apoyo se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 6.21 %.
7. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con piso firme y este apoyo se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 1.92 %.
8. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con red de agua potable y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 1.53 %.
9. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con red de drenaje sanitario y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 1.60 %.
10. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con red de energía eléctrica y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es de 1.88 %.

Con base en los resultados obtenidos podemos ver que la variable de agua potable es la que tiene un mayor efecto en la disminución del grado de marginación municipal en este estudio con un 8.89 % dado que, al contar con agua potable las personas pueden dejar de acarrear,

almacenar, pagar pipa, recolectar de la lluvia, extraer de pozos, etc., pueden utilizar su tiempo y recursos en otras necesidades de esta manera mejoran su calidad de vida. Posteriormente la energía eléctrica es otra variable de impacto en la disminución del nivel de marginación municipal con un 4.09 % dado que al contar con el servicio de energía eléctrica en las viviendas las personas pueden tener acceso a el uso de aparatos electrónicos que hagan sus vidas de mejor calidad.

Luego la variable disminución de hacinamiento con el indicador de dos cuartos o más tuvo un impacto del 6.21 % la cual es tan importante para la mejora en la calidad de vida de las personas ya que pueden disponer de mayores espacios en casa para la mejor distribución de las pertenecias y los habitantes del hogar. Posteriormente la variable drenaje sanitario tuvo un impacto del 2.14 % ya que al contar con drenaje sanitario en las viviendas la calidad de vida mejora mucho para las personas porque se evitan enfermedades y mejora la calidad del aire que respiran.

Otro análisis importante en este estudio es la interpretación que se le puede dar a los coeficientes del modelo Logit a través de las razones de oportunidad (Odds Ratio). A continuación, se muestran y se realiza su interpretación:

Tabla 11

Razones de oportunidad del modelo Logit

Variable	***coefieciente***	***Z***	***P > / Z/***
Gdo_Mg			
Viv_agua	1.873120	19.34	0.000
Viv_drenaje	1.163018	2.14	0.033
Viv_electri	1.334660	6.25	0.000
Viv_pisofirme	1.145370	2.04	0.042
Viv_murladrillo	1.281310	2.68	0.007
Viv_2cuartos+	1.588930	11.85	0.000
Viv_techofijo	1.243118	2.52	0.012
Viv_redagua	1.114293	2.20	0.028
Viv_reddrenaje	1.123468	2.40	0.017
Viv_redelectri	1.141943	2.68	0.007
_ Constante	0.474985	-15.03	0.000
Numero de observaciones : 140,130			
Coeficientes con nivel de significancia al 95% de confiabilidad			

Nota. Elaboración propia con base en los resultados del modelo Logit.

Las razones de oportunidad (Odds ratio) se interpretan como la cantidad de veces de que la probabilidad de la variable dependiente sea igual a 1, dicho de otra forma, que el grado de marginación disminuya. De acuerdo a la tabla anterior los coeficientes se interpretan de la siguiente manera:

1. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con agua potable y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.87 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.
2. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con drenaje sanitario y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.16 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.
3. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con energía eléctrica y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.33 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.
4. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con muros de ladrillo y este apoyo se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.28 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.
5. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con techo fijo y este apoyo se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.24 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.
6. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con dos cuartos o más y este apoyo se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.58 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.
7. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con piso firme y este apoyo se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido

su grado de marginación es 1.14 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.

8. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con red de agua potable y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.11 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.
9. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con red de drenaje sanitario y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.12 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.
10. Si una vivienda de cualquier municipio estudiado cuenta con red de energía eléctrica y este servicio se adquirió con fondos del PDZP, la probabilidad de que la vivienda haya reducido su grado de marginación es 1.14 veces más en relación con otras viviendas que no fueron beneficiadas.

8.2 DISCUSIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

Analizando los resultados que nos arroja este análisis econométrico de las razones de oportunidad podemos ver que las variables agua potable, energía eléctrica y disminución de hacinamiento son las variables que más incrementan las probabilidades de que el grado de marginación en una vivienda elegida al azar de cualquiera de los municipios estudiados disminuya.

Con referencia al panorama antes expuesto y de acuerdo a la interpretación y el análisis de los principales resultados que arroja el modelo econométrico se pueden responder las preguntas de investigación con las cuales se planteó el presente trabajo de investigación.

Respondiendo a la pregunta general de investigación la cual dice: ¿Cuál ha sido el efecto del gasto público en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria del PDZP sobre la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020? Podemos concluir que el efecto es positivo ya que el gasto público ejercido por el PDZP en SB y CEV e ISC han logrado disminuir en un 34 % aproximadamente el grado de

marginación municipal en los municipios beneficiados del Estado de Michoacán en el año 2020.

Así mismo, con los resultados ya expuestos anteriormente podemos comprobar la hipótesis con la que se inició la presente investigación la cual dice: La política pública para combatir la marginación municipal a través del programa para el desarrollo de zonas prioritarias tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020.

Realizando un análisis comparativo entre el programa para el desarrollo de zonas prioritarias el cual es un programa orientado a financiar infraestructura social básica y equipamiento comunitario con el programa PROSPERA (1997-2018) el cual es un programa de transferencias condicionadas con objetivo de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante inversión en capital humano (educación, salud y nutrición).

Las principales diferencias entre ambos programas radican en la focalización, ya que para el programa PROSPERA el recurso se invierte de manera individual o familiar con el objetivo de mejorar las capacidades humanas a largo plazo destinándose recursos económicos de manera directa con la responsabilidad escolar y de salud. En tanto que, en el PDZP la focalización es territorial identificando zonas de atención prioritaria por los altos niveles de marginación, pobreza extrema y carencias sociales, implementando obras públicas de bajo costo, pero de gran impacto.

Ambos programas tienen como finalidad la reducción de la pobreza y la marginación municipal, pero desde enfoques distintos. Ambos tienen resultados benéficos ya que se observa una mayor asistencia escolar, menor deserción, mejoras en salud preventiva y nutrición infantil y una marcada reducción de pobreza a corto plazo.

Así mismo, se observa un aumento significativo en el acceso al agua potable, electrificación, drenaje y pisos firmes en las localidades de alta marginación, impacto positivo en la calidad de vida inmediata y el fortalecimiento de la infraestructura comunitaria.

Es preciso señalar que existen ciertas similitudes en cuanto a los resultados observados con otros programas que se centran en combatir la marginación, los cuales se explican a partir de la siguiente tabla.

Tabla 12

Comparativa entre programas sociales

ASPECTO	LOGROS	SIMILITUDES
Alcance poblacional amplio, pero cobertura imperfecta	Muchos programas de transferencias condicionadas llegan a millones de familias, aunque al mismo tiempo los estudios muestran que una parte importante de los pobres sigue sin ser cubierta.	Las estrategias de zonas prioritarias también buscan focalizar territorios vulnerables, pero la evidencia sugiere que no siempre logran cubrir toda la población que las necesita (lo que implica filtraciones, omitidos o baja intensidad de beneficios).
Mejoras en capital humano, educación, salud o servicios en zonas vulnerables	Programas tipo Oportunidades/Prospera han mejorado indicadores de salud, escolaridad y nutrición en familias pobres.	Las políticas territoriales para zonas marginadas intentan incorporar este tipo de beneficios (servicios, infraestructura, apoyo social) en áreas con desventajas estructurales, por lo tanto, comparten objetivos comunes con los programas de asistencia social.
Combinación de transferencias + servicios complementarios o inclusión productiva	En Latinoamérica se ha ido ampliando el diseño: ya no solo transferencias, sino también inclusión laboral/productiva, servicios básicos, protección social.	Los programas de desarrollo territorial suelen contemplar intervenciones multisectoriales: infraestructura, servicios, empleo, inclusión social similar al enfoque integral de los programas sociales modernos.
Limitaciones en cobertura, focalización y eficiencia	Evaluaciones muestran fugas ya que parte de los beneficiarios no viven en pobreza, mientras muchas familias pobres no reciben apoyo.	En el caso de zonas prioritarias, también hay críticas de que la focalización por territorios no siempre coincide con las necesidades reales de las personas, lo que puede generar ineficiencias, recursos mal dirigidos o exclusión de grupos vulnerables.
Impacto modesto en reducción de pobreza estructural a largo plazo	Muchos programas cumplen metas parciales (salud, educación, ingresos mínimos), pero la evidencia sugiere que solo con ellos no se logra erradicar la pobreza ni las desigualdades estructurales.	Las políticas de zonas prioritarias pueden mejorar condiciones inmediatas o de infraestructura, pero su impacto en desigualdad estructural, movilidad social o desarrollo sostenido depende de múltiples factores: continuidad, calidad de servicios, empleo, inversión, gobernanza.

Nota. Elaboración propia con datos de ambos programas.

CAPÍTULO 9

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MEJORAR EL BIENESTAR SOCIAL EN MICHOACÁN

En el presente capítulo se pretende orientar los hallazgos de esta investigación hacia una propuesta de política pública encaminada a mejorar el estado de bienestar de los municipios del Estado de Michoacán para los futuros años.

En esta propuesta de política pública se busca resarcir los errores u omisiones que se llevaron a cabo en el ejercicio del gasto en administraciones anteriores lo cual conlleva a que el impacto del gasto en el PDZP sobre el grado de marginación municipal haya sido poco significativo.

Se pretende aquí orientar las acciones tanto públicas como privadas para mejorar el uso y ejercicio del gasto para combatir la marginación municipal de manera que sea mucho más significativo y que su efecto llegue hasta los hogares con mayor necesidad en el Estado.

Dentro de los resultados que arrojó el modelo econométrico podemos resaltar la influencia de tres variables principalmente sobre la disminución del grado de marginación municipal las cuales son: el servicio de agua potable, el servicio de energía eléctrica y la disminución del hacinamiento. Por lo que, las propuestas de política pública van encaminadas en esa dirección.

9.1 ACCESIBILIDAD AL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN

La marginación es un fenómeno que generalmente va de la mano con el fenómeno de la pobreza, pero en repetidas ocasiones el nivel de ingresos económicos es muy independiente a la posibilidad de muchos grupos de personas al acceso a algunos servicios básicos para la supervivencia humana como lo es el acceso al servicio de agua potable para el uso doméstico.

El agua potable es un servicio indispensable para todas las personas ya que sin ella es prácticamente imposible realizar todas las tareas y necesidades del hogar respecto a la limpieza y la higiene; en este sentido, la falta de este líquido vital para uso doméstico puede propiciar principalmente afectaciones en la salud de las personas que carecen de ello, ya que la suciedad y los microorganismos patológicos proliferan en ambientes sucios, afectando principalmente a niños y ancianos poniendo en riesgo su salud.

En los municipios de Michoacán con los mayores niveles de marginación, las familias se abastecen de agua proveniente de los lagos, ríos y pozos profundos los cuales muchas de las veces se encuentran en estado de contaminación por los desechos fecales que ellos mismos depositan en esos lugares por lo que el panorama de salud es desfavorable también.

En este sentido, de acuerdo a los resultados encontrados en esta investigación podemos observar que el acceso al servicio de agua potable en los municipios miembros del PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020 disminuyó los niveles de marginación en un 10.55 %, es decir que de las 140, 130 viviendas en estado de marginación en algún nivel 14.013 redujeron su marginación gracias a haber tenido acceso al servicio de agua potable con los recursos destinados por el PDZP en el Estado de Michoacán en el año 2020.

De acuerdo a lo anterior, en esta investigación se propone propiciar una mayor accesibilidad al servicio de agua potable para uso doméstico a los municipios de Michoacán en los años sucesivos para mitigar los altos niveles de marginación que aún existen en el Estado, se propone a los gobiernos en turno y a los venideros que destinen gasto público a crear, rehabilitar y dar mantenimiento a las redes de agua potable y facilitar el acceso a este líquido vital.

9.2 INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA PARA EL ACCESO AL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN

El acceso a la energía eléctrica es la disponibilidad física de servicios modernos de energía para satisfacer necesidades humanas básicas, a costos accesibles y que incluyen la electricidad y facilitan el uso de artefactos mejorados para facilitar las tareas humanas.

En la actualidad existen muchas localidades en el Estado de Michoacán que aún no cuentan con el acceso a este servicio tan importante por distintas razones, entre las más marcadas es sin duda la accesibilidad de las zonas más alejadas y con las peores rutas de acceso para la instalación de la infraestructura necesaria para proveer dicho servicio, además, está el costo de llevar este servicio a las localidades más alejadas y donde se beneficiarán pocas personas.

Pese a todo lo anterior, el estudio aquí realizado nos ha arrojado cifras reveladoras acerca del impacto que tiene la provisión de este servicio a las localidades y municipios con altos grados de marginación y miembros del programa para el desarrollo de zonas prioritarias, el estudio nos dice que el gasto público realizado por este programa en el Estado de Michoacán en cuanto a provisión de energía eléctrica tuvo un impacto en la disminución de los niveles de marginación en un 4.47 %, es decir que de las 140, 130 viviendas que se estudiaron 6, 264 mejoraron sus niveles de marginación ya que tuvieron acceso a este servicio.

En este sentido, la propuesta de política pública va encaminada a incitar a los tres niveles de gobierno a destinar gasto público para invertir en infraestructura para llevar la luz eléctrica al acceso de los municipios más marginados del Estado de Michoacán, cooperar y coordinarse entre los gobiernos y las empresas para costear los costos de la infraestructura necesaria para llevar este servicio hasta las localidades más alejadas y que puedan tener acceso a la energía eléctrica y de esta manera se pueda desarrollar mejor las actividades cotidianas de cada persona, fomentando así el progreso y el desarrollo en estas localidades y municipios que tanto lo necesitan.

9.3 GASTO PÚBLICO EN APOYOS DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACAN

El apoyo directo a las familias para la disminución del hacinamiento en los hogares ha resultado un éxito en la disminución de los niveles de marginación en el Estado de Michoacán según los resultados de esta investigación.

El hacinamiento provoca baja calidad de vida en las familias ya que no se cuentan con los espacios necesarios para el desarrollo pleno de cada uno de sus integrantes, este es un tema que no se considera mucho en las agendas de política pública a la hora de planeación.

Sin embargo, el hacinamiento en las viviendas afecta a la salud física y mental de los individuos, afecta su autoestima, aumentan sus niveles de estrés y la probabilidad de tener depresión o hasta llegar a la violencia doméstica.

Actualmente, las familias buscan tener las condiciones de vida que les permita tener una vida plena y feliz y entre muchas cosas la calidad y espacios en la vivienda es una de las más importantes, pero muchas veces el ingreso económico no les permite tener una vivienda digna con los espacios suficientes y este echo provoca hacinamiento en las viviendas.

Los resultados que arrojó la presente investigación respecto del impacto que tuvo el gasto público del PDZP en los niveles de marginación municipal en Michoacán nos dice que la disminución del hacinamiento reduce el grado de marginación en un 7.51 %, es decir, que de las 140, 130 viviendas analizadas en este estudio 10, 580 redujeron su nivel de marginación.

Por lo tanto, esta propuesta de política pública va encaminada a incentivar a los gobernantes a que refuercen el gasto público en materiales para la construcción que les dan a las familias de escasos recursos como apoyos directos para disminuir el hacinamiento en las viviendas y con ello propiciar las condiciones para que las familias cuenten con calidad y espacios en la vivienda.

CONCLUSIONES

La marginación municipal es un fenómeno que va de la mano con la pobreza y el rezago social de los beneficios del desarrollo y el progreso, la marginación es un suceso que afecta a localidades y municipios donde la mayoría de los habitantes sufren algún tipo de carencia en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria.

La marginación vulnera a las sociedades que la padecen ya que las personas centran sus esfuerzos y recursos en cubrir sus necesidades básicas y difícilmente pueden aspirar a mejorar sus condiciones de vida sin el apoyo o el asistimiento de los gobernantes.

En esta investigación se planteó analizar el gasto público que se destinó al programa para el desarrollo de zonas prioritarias en el Estado de Michoacán en el año 2020 para ver el impacto que tuvo éste en el grado de marginación municipal, el cual se mediría a través tres variables específicas: el acceso a servicios básicos, la calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria.

Los resultados del modelo Logit que se utilizó como herramienta metodológica para hacer esta investigación nos permite aceptar las hipótesis con las que inició este trabajo la cual dice que el gato público en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria ejercido por el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020 ya que las variables acceso al servicio básico del agua potable, el acceso al servicio de energía eléctrica y el acceso a los apoyos para la disminución del hacinamiento en las viviendas han sido las que más impacto tuvieron en la disminución del grado de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020.

Respondiendo a la pregunta general de investigación la cual dice: ¿Cuál ha sido el efecto del gasto público en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias sobre la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020? Podemos concluir que el efecto es positivo ya que el gasto público ejercido por el PDZP en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda e infraestructura social comunitaria ha logrado disminuir el grado de

marginación municipal en los municipios beneficiados del Estado de Michoacán en el año 2020.

Por lo tanto, podemos concluir que el gasto público que se realizó en el PDZP en combatir la marginación municipal sí fue efectiva y se logró atacar a la marginación hasta cierto punto, por lo que podemos decir que los gobiernos sí tienen un grado de influencia en el control del fenómeno de la marginación y empleando diversas estrategias de política pública pueden influir para mitigar este problema social que aqueja a muchas localidades y municipios a lo largo del país. Algunos de los alcances que se tuvieron con el programa son los siguientes:

Mejora de la vivienda y condiciones básicas de vida ya que el PDZP permite dotar a familias vulnerables de viviendas dignas o mejorar las existentes (muros, techos, pisos firmes, reducir hacinamiento), lo que directa o indirectamente mejora la salud, dignidad y calidad de vida en zonas marginadas.

Acceso a servicios esenciales en áreas con rezago ya que el programa incluye la provisión de servicios como agua potable, drenaje, electricidad, lo que ayuda a reducir desigualdades estructurales entre zonas marginadas y zonas urbanas más favorecidas.

Infraestructura comunitaria integral más allá de lo individual ya que no se limita a viviendas, sino que promueve infraestructura social (salud, educación, caminos, espacios comunitarios, deportivos, sanitarios, de comunicación). Esto puede fortalecer el tejido social, mejorar la cohesión comunitaria y facilitar desarrollo colectivo.

Potencial para impulsar desarrollo rural y económico local al incluir infraestructura productiva (invernaderos, sistemas de riego, infraestructura agropecuaria, etc.) y promover diversificación productiva, el programa puede ser una palanca para el desarrollo rural sostenible, menor dependencia del intercambio desigual, y más autonomía local.

Reducción de desigualdades regionales y sociales al focalizar en zonas históricamente marginadas e indígenas o rurales, el PDZP contribuye a disminuir las brechas sociales y territoriales. Impacto potencial a largo plazo con enfoque integral al considerar desarrollo social, humano, productivo y ambiental, el programa puede favorecer un desarrollo más sostenible e integral, que trascienda medidas simbólicas o de corto plazo.

Las principales limitaciones que se tuvieron en el desarrollo de la presente investigación para lograr una mayor transparencia de los datos primeramente es el acceso a la información, es decir, la cobertura del programa es incompleta o existe fuga de beneficios donde muchas familias que necesitaban el recurso y/ servicio en sus viviendas no fueron beneficiadas o no logran acceder; algunos beneficiarios no son necesariamente los más necesitados.

Desbalance entre objetivos de corto plazo y largo plazo donde puede ser que aquí se expongan mejoras temporales en infraestructura básica de bienestar, pero falta infraestructura en educación y salud también, para transformar desigualdades profundas requiere inversión sostenida, inclusión productiva, empleo decente, infraestructura, etc.

Dificultades de focalización territorial e individual donde identificar zonas prioritarias puede no equivaler plenamente a identificar a las personas vulnerables; dentro de una zona pueden existir grandes heterogeneidades. Esto complica que los beneficios realmente lleguen a quienes más lo necesitan.

Riesgo de dependencia o incentivos negativos si no se acompañan con inclusión productiva y oportunidades donde la evidencia empírica de algunos análisis sobre programas de ayuda social sugiere que, sin buenas políticas de empleo o desarrollo productivo, los efectos pueden ser realmente pocos.

Los resultados de la presente investigación han demostrado que si bien el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias tuvo un efecto positivo en la disminución del grado de marginación en Michoacán en el año 2020 este impacto ha sido insuficiente ya que la persistencia de municipios con muy alto grado de marginación evidencia que la inversión no ha logrado romper los ciclos históricos de exclusión territorial.

A pesar de la reducción en general del nivel de marginación municipal, el impacto es desigual. Las zonas con rezago educativo y de salud que además tienen una difícil ubicación espacial de difícil acceso continúan presentando altos niveles de marginación.

RECOMENDACIONES

- En la presente investigación se analizaron tres variables y diez indicadores de los cuales los más destacados fueron tres: el acceso al servicio básico de agua potable, el acceso a la energía eléctrica y el acceso a materiales para la disminución del hacinamiento en las viviendas por lo que se recomienda a los gobernantes y a los tomadores de decisiones que pongan énfasis en atender con más interés estos rubros en los municipios con mayores niveles de marginación ya que son los aspectos que más van a dar resultado a la hora de combatir la marginación.

- No menos importante, se recomienda buscar los mecanismos para atender de manera puntual y en específico cada una de las variables que fueron menos significativas, pero no menos importantes como lo son: acceso al drenaje sanitario, pisos firmes, muros de ladrillo, techos fijos, red de agua potable, red de energía eléctrica y rede de drenaje sanitario, ya que cada una de ellas tiene un efecto positivo en la disminución del grado de marginación y deben ser atendidas porque es necesario para la población que las carece.

- Se recomienda a los hacedores de política pública nuevas investigaciones en torno a los factores y las causas que están limitando a la población a acceder a los beneficios del progreso y el desarrollo, estudios sobre el empleo y nivel salarial en dichos municipios, la educación, la salud y actividades recreativas y de socio, etc., de tal manera que, pueda potenciarse desde el origen del problema para que las personas estén en condiciones de progresar por sí mismas y necesitar cada vez menos del asistencialismo de los gobiernos.

- Se recomienda que todo este proceso de mitigar los niveles de marginación a través del apoyo gubernamental de haga de manera participativa en coordinación con los mismos habitantes de los municipios y localidades ya que son ellos quienes conocen sus propias necesidades y pueden sugerir el mejor camino para resolverlas.

- Se recomienda a los hacedores de políticas públicas fortalecer la participación comunitaria, involucrar a las comunidades desde la planificación hasta la ejecución y seguimiento de los proyectos. Así como, promover consejos locales de desarrollo que decidan prioridades, lo que aumenta apropiación, mantenimiento y efectividad de las acciones.

- Se recomienda articular los programas futuros con políticas integrales de desarrollo coordinando programas como el PDZP con programas de educación, salud, empleo, seguridad alimentaria y desarrollo productivo. Esto evita que las mejoras en infraestructura y vivienda queden aisladas y asegura un impacto socioeconómico más amplio.

- Se recomienda priorizar también proyectos de infraestructura productiva y empleo e invertir en infraestructura que genere ingresos sostenibles: sistemas de riego, talleres productivos, mercados locales, capacitación técnica. Esto ayuda a romper ciclos de pobreza y dependencia de ayudas externas.

- Se recomienda un constante monitoreo, evaluación y transparencia al implementar sistemas de seguimiento y evaluación continua para medir el impacto real del programa en la reducción de pobreza y marginación. Publicar resultados para garantizar transparencia, rendición de cuentas y mejorar la toma de decisiones futuras.

- Se recomienda incorporar un enfoque de sostenibilidad ambiental al diseñar proyectos con criterios de eficiencia energética, manejo sostenible del agua y conservación del entorno natural. Esto es clave en zonas rurales y marginadas, donde la degradación ambiental puede afectar directamente la calidad de vida y la productividad.

- Para futuras investigaciones, se recomienda incluir en el estudio variables socioeconómicas como son: educación, empleo y salud para darle robustez al estudio,

dado que la presente investigación se limitó al estudio de variables de infraestructura básica.

- Se sugiere que futuros estudios exploren el nivel de participación ciudadana y de autoridades locales para garantizar que los programas sean pertinentes, eficaces y sostenibles, asegurando que éstos respondan a necesidades reales de la comunidad y se fomente la democracia y la transparencia.

- Se recomienda para futuras investigaciones que se realicen estudios comparativos con otras entidades federativas para comprender cómo el contexto local (social, económico, político) afecta los resultados y optimiza los recursos.

- Finalmente se sugiere para futuras investigaciones desarrollar estrategias para la sostenibilidad social, económica y ambiental del programa para asegurar que éstos sean viables a largo plazo priorizando un equilibrio entre el progreso económico el bienestar social y la protección del medio ambiente.

REFERENCIAS

Aguilar, L. (1992). Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15–76). México, D.F.: MAPorrúa.

Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1.ª ed., pp. 15–72). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (1993a). Estudio introductorio. En *La implementación de las políticas* (3.ª ed., pp. 15–94). MAPorrúa.

Aguilar, L. (1993b). Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15–74). MAPorrúa.

Aguilar, L. (Ed.). (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3.ª ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, R., y Meyenberg, Y. (2016). *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. Recuperado de www.panoptico.mx

Aguilera, A., y Contreras, J. (2008). *La influencia de las emociones en la toma de decisiones conjuntas: Una aproximación modélica*. México: El Colegio de San Luis Potosí.

Alvarado, J., y Garrido, A. (2003). *Psicología social: Perspectivas psicológicas y sociológicas*. Madrid: McGraw Hill.

Anderson, J. (1975). *Public policymaking*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Arenilla, M. (2000). Planificación y políticas públicas. En A. Trinidad Requena (Ed.), *Evaluación y calidad de las organizaciones públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Aristóteles. *Ética a Nicómaco*, Libro I, 1096a.5.

Atkinson, A. (1988). "*Social Insurance and Income Maintenance"*. En Economic Theory and the Welfare State.

Ávila, G. (2013). De la transparencia y el derecho de acceso a la información. En *Derecho de acceso a la información: La visión de los usuarios* (pp. 25–50). Barcelona: Gedisa.

Baca, L. (2000). *México de la política*. México: FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE.

Banco Mndial. (2000). *The quality of growth*. Washington, DC.

Banco Mundial. (1990). La medición de la pobreza. *Revista de Comercio Exterior, 42*(4), México.

Banco Mundial. (2010). *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*.

Barbieri, T. (1996). Los ámbitos de acción de las mujeres. En N. Henríquez (Ed.), *Encrujiadas del saber: Los estudios de género en las ciencias sociales* (pp. 107–132). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Bardach, E. (1993). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1.ª ed., pp. 219–233). México: Miguel Ángel Porrúa.

Barker, L. (1990). *Communication*. New Jersey: Prentice Hall.

Bassols, R. (1990). *La marginalidad urbana: una teoría olvidada*. Polis: Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, (90), pp. 183-196.

Benassini, C. (1986). Estudio de la comunicación masiva. En *Introducción al estudio de la comunicación: Teorías de la comunicación en Estados Unidos y en Europa, Teoría de la Comunicación II, Tomo I* (pp. 17–25). México, D.F.: Ediciones de Comunicación.

Berlo, D. (2000). *El proceso de la comunicación: Introducción a la teoría y a la práctica*. Buenos Aires: El Ateneo.

Blaug, M. (1997). *Economic Theory in Retrospect*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boisvert, Y. (1995). *Le postmodernisme*. Les Éditions du Boréal.

Boltvinik, J. (1998). Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica. 4.° Taller regional del MECIVO: *La medición de la pobreza: El método de líneas de pobreza*. Buenos Aires.

Boltvinik, J. (2000a). Conceptos de medidas y pobreza. En J. Boltvinik & E. Hernández Laos (2.ª ed.), *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI Editores.

Boltvinik, J. (2000b). El conocimiento de la pobreza en México. En J. Boltvinik & E. Hernández Laos (2.ª ed.), *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI Editores.

Bunge, M. (1966). *La ciencia: Su método y su filosofía*. Buenos Aires: Siglo XXI. https://doi.org/EBNCBUNG/C

Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las policy sciences en contexto cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública, 9*(2), 189–229.

Cardozo, M. (1993). La evaluación de las políticas públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública, 84*, México: INAP.

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: M. A. Porrúa.

Cardozo, M., y Mundo, A. (1993). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. México, D.F.: Evalua D.F.

Cattaneo, M., Galiani, S., Gertler, P., Martinez, S., y Titiunik, R. (2008). *Housing, Health and Happiness*. Documento de Trabajo Nro. 74, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Cejudo, G. (2011). *La nueva gestión pública: Una introducción al concepto y a la práctica*. En *Nueva gestión pública* (p. 251).

CEPAL. (1974*). La medición de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. (1998). *Panorama Social de América Latina, 1997*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidadas.

Cobb, R y Elder, C. (1971). The Politics of Agenda-Bulding: *An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*. The Journal of Politics, 33(4), 892-915.

Cobb, R y Ross, J. (1976). *Agenda Bulding as a Competitive Political Process*. The American Political Sciences Review, Vol. 70, No. 1.

Cobb, R., y Elder, C. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

CONAPO. (1994). *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*. México: Consejo Nacional de Población.

CONAPO. (2000). *Índices de marginación 2000*. México.

CONAPO. (2006). *Índices de marginación, 2005*. México; Consejo Nacional de Población.

CONAPO. (2011). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010.* México: Consejo Nacional de Población.

CONAPO. (2012). *Índices de marginación 2010. México*. Consejo Nacional de Población.

CONAPO. (2016). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*. México: Consejo Nacional de Población.

CONEVAL. (2010). *Metodología para medición multidimensional de la pobreza en México.* México: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2013). *Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas.* México: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2015). *Medición de la pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas.* México: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2016). *Medición de la pobreza en México 2014 a nivel municipal*. México: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020.* México: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cook, W., Seiford, L., y Zhu, J. (2004*). Models for performance benchmarking*: Measuring the effect of e-business activities on banking performance. *Omega*, *32*, 313–322.

Cooper, W., Seiford, L., y Tone, K. (2006). *Introduction to data envelopment analysis and its uses*. New York: Springer.

COPLAMAR. (1982). *Geografía de la marginación: Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*. México: Siglo XXI Editores.

Cortés, F. (2002). *El ingreso de los hogares*. Estudios Sociológicos. El Colegio de México.

Cortés, F. (2006). *Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social.* Papeles de Población, 12(47), 71-84.

Cortés, F. y Rubalcaba, R. (2012). *Autoexplotación forzada y equidad*. El Colegio de México.

Daly, H. (1989). *Economía, ecología y ética: Ensayos hacia una economía en estado estacionario*. Fondo de Cultura Económica.

David Ricardo. (1817). *Principios de Economía Política y Tributación*. Jhon Murray.

Delfín, O., y Navarro, J. (2014). *La eficiencia de los puertos en México*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Di Tella, T., Chumbita, H., Gamba, S., y Fajardo, P. (2004). *Diccionario de ciencias sociales y políticas* (1.ª ed.). Buenos Aires: Ariel.

Dobb, M. (1971). Estudios sobre el desarrollo del capitalismo. Siglo XXI Editores.

Downs, A. (1972). Ciclo de las Políticas públicas. Revista The Public Interest.

Doyal y Gough. (1994). Teoría de las necesidades humanas. Icaria Editorial.

Duflo, E. y Banerjee, A. (2008). La vida económica de los pobres. Revista de Economía Institucional. 10(19), 45-83.

Dworkin, R. (1981). What is equality? Equality and Public Affairs, 10(4), 283-345.

Eichengreen, B. (1996). *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton University Press.

Eichengreen, B. (2007). *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton University Press.

Elder, C., y Cobb, R. (1984). Formación de la agenda: El caso de la política de los ancianos. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77–104). MAPorrúa.

Fainstein, H. y Hernández, G. (2008). *Lo que dicen los pobres.* Evaluación participativa de los programas sociales. Secretaría de Desarrollo Social.

Fields, G. (2001). *Poverty: Concepts and dimensions*. Internacional symposium on Poverty: Concepts and methodologies. México.

Figueras, M. y Moreno, M. (2006). *Pobreza y excusión social*. Fundación BBVA.

Fisher, M. (1977). *The development and history of the poverty thresholds*. Social Security Administration.

Foley, M. y Edwards, B. (1999). *¿Es capital social o economía política?* American Behavioral Scientist, 42(9), 141-173.

Foster, J., Greer, J., y Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, *52*(3).

Frank, A., Dos Santos, T., Amin, S., y Marini, R. (1967–1973). *Teoría de la dependencia y desarrollo del subdesarrollo*. América Latina: versión neomarxista.

Frederickson, G. (1983). *Nueva Administración Pública*. México, D.F.: UNAM.

Frisch, R. (1933). *Propagation problems and impulse problems in dynamic economics* [Problemas de propagación y problemas de impulso en la economía dinámica]. En *Economic essays in honour of Gustav Cassel* (pp. 171–205). George Allen & Unwin.

Gauthier, D. (1986). *Morals by Agreement*. Oxford University Press.

Germani, G. (1988). *La sociología de la modernización*. Paidós.

Gordon, D. (2004). La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla. En J. Boltvinik y A. Damián (Coords.), *La pobreza en México y el mundo: Realidades y desafíos*. México: Siglo XXI Editores.

Grossman, G., y Krueger, A. (1991). *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*. NBER Working Paper No. 3914.

Guerrero, O. (1989). *El Estado y la Administración Pública en México* (p. 812).

Guerrero, O. (1990a). Concepto de la ciencia de la administración. En *Introducción a la Administración Pública* (pp. 88–97). México, D.F.

Gujarati, D. N., y Porter, D. C. (2010). *Econometría* (5ª ed.). McGraw-Hill/Interamericana Editores.

Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press.

Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, M. (2014). Metodología de la investigación. (6° ed). México: McGraw-Hill Education.

Hicks, J.R. (1937), "Mr. Keynes and the Classics; A Suggested Interpretation", *Econometrica*, 5(2), 147-159.

Hidalgo, A. (1996). *Una visión retrospectiva de la economía del desarrollo*. Universidad de Huelva.

Hill, J., Smith, A., y Jones, B. (1988). *Estudio de los efectos en el desarrollo*. Journal of Psychology, 15(2), 123-145.

Hobsbawm, E. (1987). *The Age of Empire: 1875–1914*. Londres: Weidenfeld & Nicolson.

Hobsbawm, E. (1994). *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991*. London: Michael Joseph.

Hogwood, B., y Gunn, L. (1993). *Policy analysis for the real world*. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (p. 52). MAPorrúa.

Hood, C. (2007). Limits to administration. En W. Parsons, *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (p. 485). FLACSO México.

Hosmer, D. y Lemeshow, S. (2000). *Applied Logistic Regression* (2nd ed.). John Wiley & Sons.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*.

Jiménez, F. (2012). Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 58*(19), 13-52.

Jiménez, F. (2012). *Elementos de teoría y política macroeconómica para una economía abierta* (Tomo I). Fondo Editorial – Pontificia Universidad Católica del Perú.

Keynes, J. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan.

Kindleberger, C. (1978). *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*. Nueva York: Basic Books.

Kitzberger, P. (1999). "Eficiencia, justicia y política en el sentido de Pareto". En: *Boletín SAAP*, Sociedad Argentina de Análisis Político, Año 5, Nº 8, pp. 33-48.

Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2003). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Kraft, M. E., y Furlong, S. R. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (2nd ed.). CQ Press.

Krueger, A., Bhagwati, J., y Balassa, B. (1978). *Políticas de liberalización externa y desarrollo económico*. Cambridge/Amsterdam: Ballinger/North-Holland.

Kruger, J., Smith, A., y Jones, B. (1978). *Estudio sobre el comportamiento humano*. Editorial Universitaria.

Kuznets, S. (1955). *Economic Growth and Income Inequality*. American Economic Review, 45(1), 1–28.

Laflamme, S. (1995). *Communication et émotion*. París: L'Harmattan.

Levy, S. (1991). *Poverty alleviation in Mexico* (Documento de trabajo 679). Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Lucas, R. (1988). *On the Mechanics of Economic Development*. Journal of Monetary Economics, 22(1), 3–42.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.

Mankiw, N. G. (1988). *Imperfect Competition and the Keynesian Cross* (Working Paper No. 2701). National Bureau of Economic Research.

Márquez, L., Cuétara, L., Cartay, R., y Labarca, N. (2020). *Desarrollo y crecimiento económico: análisis teórico desde un enfoque cuantitativo*. Revista de Ciencias Sociales, 26(1), 233–253.

Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*. Londres: Macmillan.

Martínez, A. (2013). La evaluación interna como ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal. México: Evalua D.F.

Marx, K. (1867). *El capital: Crítica de la economía política* (Vol. 1). Editorial: Siglo XXI.

May, J., y Wildavsky, A. (1978). *The policy cycle*. Beverly Hills, CA: Sage.

Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., y Behrens, W. (1972). *Los límites del crecimiento: Informe para el proyecto del Club de Roma sobre la difícil situación de la humanidad*. Universe Books.

Midgley, J. (1995). *Social development: The developmental perspective in social welfare*. Londres: Sage.

Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración, 20*(33), 323–335. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Nakamura, R. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review, 7*, 142–154.

Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía* (R. Tamayo, Trad.). Fondo de Cultura Económica.

Nun, J. (2000). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica.

Pardo, M. (2000). La reforma administrativa para el desarrollo social en México. En *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (pp. 195–215). El Colegio de México.

Pareto, V. (1945 [1906]). *Manual de economía política* (G. Cabanellas, Trad.). Buenos Aires: Atalaya.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (3.ª ed.). FLACSO México.

Parsons, W. (2007). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar.

Peláez, O. (2023). *El Índice de Marginación del Conapo transformado en indicador cardinal: 50 años de marginación comparada en el tiempo*. EconoQuantum, 20(1), 59–82.

Pigou, A. (1932 [1920]). *The economics of welfare* (4th ed.). London: Macmillan and Co.

Platón. (2007). *La República: Libro II*. México: UAM.

PNUD. (1997). *Informe de desarrollo humano 1997*. New York.

Pradilla, E., y Daville Landero, S. (1990). *Territorios en crisis. México 1970-1992: Reseña bibliográfica*.

Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*.

Pressman, J., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.

Quijano, A. (1988). *Modernidad, identidad y utopía en América Latina*. Ediciones Sociedad y Política.

Rabasa, E. (1994). *De súbditos a ciudadanos: Sentido y razón de la participación* [o "¿Por qué la democracia?" según la fuente]. México, D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa/UNAM.

Rawls, J. (1995 [1971]). *Teoría de la justicia* (M. D. González, Trad.). México: FCE.

Robeyns, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. En F. Comim, M. Qizilbash, & S. Alkire (Eds.), *The capability approach: Concepts, measures and justification* (pp. 13-39). Cambridge University Press.

Romer, P. (1990). *Endogenous Technological Change*. Journal of Political Economy, 98(5), S71–S102.

Ruprah, I. J., y Marcano, L. (2007). *Más allá de los promedios: Calidad de vida en Venezuela*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Schumpeter, J. (1939). *Business cycles: A theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. McGraw-Hill.

Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL]. (2012). *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP). Matriz de Indicadores 2012*. Gobierno de México.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2008). *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Edición 2008. Compendio de Estadísticas Ambientales*. México.

SEDESOL. (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: Superación de la pobreza: Una tarea contigo*.

Sen, A. (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica, 42*(2).

Sen, A. (1979). Utilitarianism and welfarism. *The Journal of Philosophy, 76*(9), 463–489.

Sen, A. (1980). Equality of what? *The 1979 Tanner Lecture on Human Values*. Stanford University.

Sen, A. (1984). *Resources, values and development*. Oxford: Blackwell.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Editorial Planeta.

Simioni, A., y Szalachman, R. (2005). *La dimensión ambiental en la planificación de la gestión pública en América Latina* (Serie Gestión Pública, No. 54). CEPAL. cepal.org

Singer, H. (1950). "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries". *American Economic Review*, 40(2), 473–485.

Smith, A. (1776*). Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica.

Solow, R. (1956). *A contribution to the theory of economic growth*. Quarterly Journal of Economics, 70(1), 65–94.

Sook, K. (1992). *Diversidad de los procesos de crecimiento económico de los cuatro tigres asiáticos*. Revista Economía, (89), 85–91.

Spicker, P. (1999). Definitions of poverty: Eleven clusters of meaning. En D. Gordon & P. Spicker, *The international glossary on poverty*.

Swan, T. (1956). *Economic growth and capital accumulation*. Economic Record, 32(2), 334–361.

Székely, M. (Coord.). (2005). *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza: escuchando "Lo que dicen los pobres"*. Editorial Porrúa, Secretaría de Desarrollo Social, ANUIES, CIESAS.

Tamayo, M. (1997). *El proceso de la investigación científica*. Limusa.

Tietenberg, T., y Lewis, L. (2018). *Environmental & Natural Resource Economics*. Routledge.

Townsend, P. (1979). The development of research on poverty. En *The definition and measurement of poverty*. Londres.

Vallés, J. (2002). *Ciencia política: Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Villarespe, V. (2001). *Pobreza: Teoría e Historia*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

Ward, D., y Lasen, M. (2009). *An Overview of Needs Theories behind Consumerism*. European School of Economics, MPRA, Munich Persona, REPEC ARCHIVE.

Wooldridge, J. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data* (2nd ed.). MIT Press.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de congruencias

MATRIZ DE CONGRUENCIAS						
Planteamiento del problema		**Marco Teórico**	**Hipótesis**	**Variables**	**Dimensiones**	**Indicadores**
Identificación	**Objetivo**					
¿Cuál ha sido el efecto de la política pública de combate a la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020 implementada a través del programa para el desarrollo de zonas prioritarias?	Investigar el efecto que tuvo la política pública de combate a la marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020 implementada a través del programa para el desarrollo de zonas prioritarias.	Enfoques teóricos del bienestar social. Martínez, 1980, Bentham, 1781, Sen, 1997, Sen, 2000, Encinar, 2003, Pareto, 1945, Kitzberger, 1999, Figueras & Moreno, 2006, Pigou, 1932, Dobb, 1971, Rawls, 1995, Dworkin, 1981, Nozick, 1988, Gauthier, 1986, Robeyns, 2005, Ward & Lasen, 2009, Doyal & Gough, 1994, Gough, 2002.	La política pública para combatir la marginación municipal a través del programa para el desarrollo de zonas prioritarias tuvo un efecto positivo en la disminución del nivel de marginación municipal en el Estado de Michoacán en el año 2020	**Y = ÍNDICE DE MARGINACIÓN MUNICIPAL**	1) Educación 2) Vivienda 3) Distribución de la población 4) Ingresos por trabajo	% de población 15 años o más analfabeta. % sin primaria completa. % de ocupantes en viviendas particulares son drenaje ni sanitario. % sin energía electrica. % sin agua entubada. % con algún nivel de hacinamiento. % con piso de tierra. % de pob. que reside en loc. de menos de 5 mil hab. % pob. ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos.
				X1 = SERVICIOS BÁSICOS	Acceso a los servicios básicos en la vivienda	% de viviendas con agua entubada o captador de agua. % con acceso al servicio eléctrico. % con acceso al drenaje. % con baños ecológicos. % con estufas ecológicas con chimenea.
				X2 = CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	Acceso a calidad y espacios en la vivienda	% de viviendas con muros de ladrillo. % con techo fijo. % con piso firme. % con 2 o más cuartos.
				X3 = INFRAESTRUCTURA SOCIAL COMUNITARIA	Acceso a la infraestructura social comunitaria	Redes de distribución de agua. Sisitema de recolección y almacenamiento de agua. Redes de drenaje pluvial y sanitario. Plantas de tratamiento de agauas residuales. Redes para para la distribución de la energía eléctrica. Centros comunitarios y otros espacios para el desarrollo. Espacios de salud, educativos y deportivos. Albergues, sistemas de comunicación, caminos rurales y puentes.
FUENTE: Elaboración propia con base a los datos proporcionados por el programa para el desarrollo de zonas prioritarias						

Anexo 2. Corrida econométrica del modelo Logit con Stata 16

```
Iteration 0:   log likelihood = -65632.339
Iteration 1:   log likelihood =  -63906.53
Iteration 2:   log likelihood = -63753.556
Iteration 3:   log likelihood = -63753.489
Iteration 4:   log likelihood = -63753.489

Logistic regression                                     Number of obs     =    140,130
                                                        LR chi2(10)       =    3757.70
                                                        Prob > chi2       =     0.0000
Log likelihood = -63753.489                             Pseudo R2         =     0.0286
```

gradodemar~n	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
agua	.6276056	.0324578	19.34	0.000	.5639895	.6912217
electricidad	.2886791	.0461715	6.25	0.000	.1981846	.3791736
drenaje	.1510182	.0707057	2.14	0.033	.0124376	.2895988
murosdelad~o	.2478832	.0924208	2.68	0.007	.0667418	.4290246
techofijo	.2176775	.0862285	2.52	0.012	.0486728	.3866822
pisofirme	.1357331	.0666522	2.04	0.042	.0050971	.2663691
cuartosomás	.4630658	.0390877	11.85	0.000	.3864554	.5396762
reddeaguae~a	.1082203	.0491035	2.20	0.028	.0119792	.2044614
reddeenerg~a	.1327313	.0495497	2.68	0.007	.0356157	.2298469
reddedrena~o	.1164207	.0485709	2.40	0.017	.0212234	.2116179
_cons	-.7444716	.0495249	-15.03	0.000	-.8415387	-.6474046

Anexo 3. Clasificación del modelo

```
Logistic model for gradodemarginación

                    -------- True --------
Classified |         D          ~D  |      Total
-----------+--------------------------+-----------
     +     |    115185         24941  |     140126
     -     |         0             4  |          4
-----------+--------------------------+-----------
   Total   |    115185         24945  |     140130

Classified + if predicted Pr(D) >= .5
True D defined as gradodemarginación != 0
--------------------------------------------------
```

Sensitivity Pr(+| D) 100.00%	
Specificity Pr(-|~D) 0.02%	
Positive predictive value Pr(D| +) 82.20%	
Negative predictive value Pr(~D| -) 100.00%	

False + rate for true ~D Pr(+|~D) 99.98%	
False - rate for true D Pr(-| D) 0.00%	
False + rate for classified + Pr(~D| +) 17.80%	
False - rate for classified - Pr(D| -) 0.00%	

Correctly classified 82.20%	

Anexo 4. Efectos marginales del modelo Logit con Stata 16

	Delta-method dy/dx	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
agua	.0889788	.0045908	19.38	0.000	.0799809	.0979767
electricidad	.0409275	.0065425	6.26	0.000	.0281045	.0537505
drenaje	.0214106	.010024	2.14	0.033	.001764	.0410572
murosdeladrillo	.0351436	.013102	2.68	0.007	.0094642	.0608231
techofijo	.0308612	.0122247	2.52	0.012	.0069013	.0548211
pisofirme	.0192436	.0094494	2.04	0.042	.0007231	.037764
cuartosomás	.0656512	.0055346	11.86	0.000	.0548036	.0764987
reddeaguaentubada	.0153429	.0069613	2.20	0.028	.001699	.0289869
reddeenergíaeléctrica	.018818	.0070242	2.68	0.007	.0050508	.0325851
reddedrenajesanitario	.0165055	.006886	2.40	0.017	.0030092	.0300019

Anexo 5. Razones de oportunidad (odds ratio) del modelo Logit con Stata 16

Logistic regression — Number of obs = 140,130
LR chi2(10) = 3757.70
Prob > chi2 = 0.0000
Log likelihood = -63753.489 — Pseudo R2 = 0.0286

gradodemarginación	Odds Ratio	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
agua	1.87312	.0607974	19.34	0.000	1.757671	1.996153
electricidad	1.334663	.0616234	6.25	0.000	1.219187	1.461077
drenaje	1.163018	.082232	2.14	0.033	1.012515	1.335891
murosdeladrillo	1.28131	.1184197	2.68	0.007	1.069019	1.535759
techofijo	1.243186	.107198	2.52	0.012	1.049877	1.472089
pisofirme	1.145376	.0763419	2.04	0.042	1.00511	1.305217
cuartosomás	1.588938	.0621079	11.85	0.000	1.471755	1.715451
reddeaguaentubada	1.114293	.0547157	2.20	0.028	1.012051	1.226864
reddeenergíaeléctrica	1.141943	.0565829	2.68	0.007	1.036258	1.258407
reddedrenajesanitario	1.123468	.0545679	2.40	0.017	1.02145	1.235676
_cons	.4749852	.0235236	-15.03	0.000	.4310468	.5234025

Note: _cons estimates baseline odds.

Raquel Arteaga Olivares

Política pública y marginación municipal en el Estado de Michoacán el programa para el desarrollo de zonas prioritaria...

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Detalles del documento

Identificador de la entrega
trn:oid:::3117:584163724

Fecha de entrega
28 abr 2026, 10:16 a.m. GMT-6

Fecha de descarga
28 abr 2026, 10:29 a.m. GMT-6

Nombre del archivo
Política pública y marginación municipal en el Estado de Michoacán el programa para el desarrol....pdf

Tamaño del archivo
1.9 MB

213 páginas

63.267 palabras

353.894 caracteres

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión		
Programa educativo	Doctorado en Políticas Públicas	
Título del trabajo	Política pública y marginación municipal en el Estado de Michoacán: el programa para el desarrollo de zonas prioritarias 2020	
	Nombre	**Correo electrónico**
Autor/es	Raquel Arteaga Olivares	0806502j @ umich.mx
Director	Félix Chamú Nicanor	felix.chamu@umich.mx
Codirector		
Coordinador del programa	Carlos Francisco Ortíz Paniagua	doc.politicas.publicas@umich.mx

Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	**Uso (sí/no)**	**Descripción**
Asistencia en la redacción	no	

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	**Uso (sí/no)**	**Descripción**
Traducción al español	no	
Traducción a otra lengua	no	
Revisión y corrección de estilo	no	
Análisis de datos	no	
Búsqueda y organización de información	no	
Formateo de las referencias bibliográficas	no	
Generación de contenido multimedia	no	
Otro	no	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	Raquel Arteaga Olivares
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán a 23 de abril de 2026