



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**Política públicas para combatir la pobreza: el Programa de  
Desarrollo Humano Oportunidades en Cochoapa el Grande,  
México.**

T E S I N A

QUE PRESENTA

**Galicia Hernández Karla Selene**

MATRICULA: 2123013867

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLITICA

**Mtra. Martha Elena Bañuelos Cárdenas**

ASESOR

**Dr. Alberto Escamilla Cadena**

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, 15 de diciembre de 2016.*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)  
(s) *Galicia Hernández Harla Selene*

matrícula(s) *2123013867* con el título de  
*Políticas públicas para combatir la pobreza: el*  
*Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Coahuila*  
se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como  
conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia  
Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de  
Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesora

Lector

  
Dr. Alberto Escamilla Cedeno

Fecha *15 Dic 2016* Trim: *16-0* No. Registro de Tesina: \_\_\_\_\_

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

# ÍNDICE

Pág.

Introducción

<b>Capítulo I.</b> Pobreza y políticas públicas	1
1.1. ¿Qué es la pobreza?	1
1.2. Más allá del concepto pobreza.	8
1.3. Políticas públicas y pobreza en México.	12
<b>Capítulo II.</b> El combate a la pobreza	20
2.1. Una observación a Cochoapa el Grande, el municipio más pobre de México.	20
2.2. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en el sexenio calderonista y políticas públicas de combate a la pobreza.	27
2.3. Recursos económicos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Guerrero.	35
2.4. Los informes gubernamentales.	42
2.5. Otros informes sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	52
<b>Capítulo III.</b> Cochoapa el Grande después de 2012	66
3.1 ¿Qué dejó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades al municipio más pobre de México?	66
Conclusiones	76
Bibliografía	79

## ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
<b>Cuadro 1</b> Indicadores de pobreza por ingreso, Guerrero, 1990-2014.	20
<b>Cuadro 2</b> Características generales de Cochoapa el Grande.	23
<b>Cuadro 3</b> Datos generales sobre población, salud y educación.	24
<b>Cuadro 4</b> Indicadores de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS, 2010.	25
<b>Cuadro 5</b> Estrategias y acciones del PND dentro del Objetivo 2 del eje 3 “Igualdad de Oportunidades”.	34
<b>Cuadro 6</b> Recursos destinados a la SEDESOL en el estado de Guerrero	37
<b>Cuadro 7</b> Recursos para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	38
<b>Cuadro 8</b> Monto dedicado a la Coordinación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	39
<b>Cuadro 9</b> Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2008.	44
<b>Cuadro 10</b> Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2009.	46
<b>Cuadro 11</b> Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2010.	47
<b>Cuadro 12</b> Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2011.	49
<b>Cuadro 13</b> Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2012.	51
<b>Cuadro 14</b> La evolución de la cobertura.	53
<b>Cuadro 15</b> Medición municipal de la pobreza 2010.	61
<b>Cuadro 16</b> Indicadores y grado de rezago social para Guerrero, 2000, 2005 y 2010 (porcentaje).	62
<b>Cuadro 17</b> Evolución de la pobreza en Guerrero, 2008-2010.	63
<b>Cuadro 18</b> Pobreza en Guerrero, 2008-2010.	64
<b>Cuadro 19</b> Comparativo del grado de marginación entre los municipios expulsores y ciudades receptores de población jornalera de la montaña.	74

“El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes” Karl Marx.

## Introducción

La brecha entre ricos y pobres se ha ampliado haciendo a los pobres vulnerables a todo tipo de desigualdades. Esta diferenciación viene desde los primeros modos de producción que han surgido a lo largo de la historia de la humanidad. En el presente trabajo se realiza una evaluación de algunas acciones tomadas por el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) para combatir la pobreza. Se analiza el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y sus impactos en el municipio de Cochoapa el Grande localizado en el estado de Guerrero, particularmente en relación con el lugar que ocupa este municipio en la escala nacional de pobreza extrema. En este trabajo se analizan los informes sobre las condiciones actuales del municipio objeto de estudio.

En el presente trabajo de investigación el objetivo principal es demostrar que el índice de pobreza durante el sexenio de Felipe Calderón aumentó. Para demostrarlo se realiza un análisis comparado de los indicadores de reducción de la pobreza institucionales que se presentaron al concluir el sexenio del presidente panista, y los informes provenientes de organizaciones de la sociedad.

La pobreza es resultado de procesos de largo plazo de desigualdad, exclusión persistente, concentración del poder económico, falta de acceso a recursos políticos, así como de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, sociales y políticos básicos.

La actuación del Estado Mexicano ha cambiado considerablemente en cuanto a los problemas sociales; se ha visto en la necesidad de tratar primeramente los temas que son urgentes ya sea por la notoriedad o porque están causando otros problemas por ejemplo la migración y la seguridad pública. Ha modificado funciones *otrora* indispensables para el desarrollo social de los mexicanos, especialmente a partir de finales de la década de los setenta realiza funciones, en particular, que tienden –discursivamente- a fortalecer la

participación de diversos actores del sistema político mexicano en el ámbito económico. Es aquí donde las llamadas políticas públicas encuentran un papel primordial ya que son éstas las que han posicionado a los distintos gobiernos y su principal característica es que apuntalan a la política económica que el Estado ha impulsado desde 1982, es decir, desde la entrada de los gobiernos federales tecnócratas.

Toda aquella actividad que el Estado lleva a cabo a través del aparato institucional, en este caso la Secretaría de Desarrollo Social, y a manera de filtro, determina la modalidad de las intervenciones económicas e ideológicas<sup>1</sup>. Esta definición de Therborn acerca de las tareas del aparato de Estado, es un ejemplo claro y evidente de cómo el carácter de Estado influye sobre el resultado de cualquier política, aunque sus efectos se muestren tardíamente.

De acuerdo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado es el encargado de establecer un Sistema de Planeación Democrática para el progreso del país, cuyos objetivos están determinados, por los fines de la propia Constitución.

La hipótesis de nuestro trabajo de investigación es: una política pública eficaz, realiza acciones para que los recursos económicos lleguen a las personas que realmente necesitan el apoyo. Se sostiene que las metas e implementación de políticas públicas de combate a la pobreza en México no se cumplen debido al enfoque con el cual se diseñan las acciones

El municipio objeto de estudio de esta investigación se encuentra en el estado de Guerrero; localizado en la zona de coordenadas meridional de la República Mexicana, sobre el océano Pacífico y se ubica entre los 16°18' y 18°48' de latitud norte y los 98°03' y 102°12' de longitud oeste. Limita al norte con los estados de México (216 km) y Morelos (88 km), al noroeste con el estado de Michoacán (424 km), al noreste con el estado de Puebla (128 km), al este con el estado de Oaxaca (241 km) y al sur con el mar Mexicano (océano Pacífico) (500 km).<sup>22</sup> Dentro de México pertenece a la Zona Pacífico Sur.<sup>23</sup> El estado tiene una extensión de 63.794 km<sup>2</sup>, es decir, el 3,2 % del total del territorio nacional. Ocupa el decimocuarto lugar en extensión territorial.

---

<sup>1</sup> Therborn, Goran, *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*, 2008 (séptima edición) México, D.F. Siglo XXI Editores, p. 314

# CAPÍTULO I

## POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1. ¿Qué es la pobreza?

El concepto pobreza tiene múltiples enfoques y extensiones, de acuerdo al país que se va a analizar, las cifras económicas, el salario mínimo o número de los programas sociales.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define el sustantivo pobreza como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida”.

Alejandro Guevara menciona que “... una persona es considerada pobre cuando se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana, la pobreza es un fenómeno complejo, con amplios aspectos cualitativos, psicológicos y sociales...”<sup>2</sup>.

Para Patricia Olave, “... la pobreza hace referencia a la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que cuenta una persona para hacer frente tanto a sus necesidades biológicas de sobrevivencia, como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo...”<sup>3</sup>

De acuerdo con Oscar Altimir, pobreza es “... ante todo, un síndrome situacional en el que se asocian el infra consumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción laboral ya sea inestable, ya sea en estados primitivos del aparato productivo, un cuadro de desaliento y poca participación en los mecanismos de integración social...”<sup>4</sup>

Julio Boltvinik acerca del concepto pobreza afirma que: 1) los términos de pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad y carencia y 2) dicha carencia se relaciona con lo

---

<sup>2</sup> Guevara Alejandro, “Pobreza y medio ambiente en México: teoría y evaluación de una política pública” Universidad Iberoamericana, México, 2003, pp. 9-13.

<sup>3</sup> Olave, Patricia. “La pobreza en América Latina, una asignatura pendiente” 2001. Pp- 17-19.

<sup>4</sup> Altimir Oscar, La dimensión de la Pobreza en América Latina en Cuadernos de la CEPAL, Chile 1979 pp. 1-18

necesario para el sustento de la vida. Esto significa que la pobreza es una inevitable situación de comparación entre lo observado y una condición normativa.<sup>5</sup>

Townsend se refiere a la pobreza como una forma de carencia relativa: "... la ausencia o insuficiencia de las dietas, comodidades, estándares, servicios y actividades que son comunes o habituales en una sociedad..."<sup>6</sup>. Este autor se refiere a la pobreza como: "... los individuos, familias, y grupos de población se consideran pobres cuando carecen de los recursos necesarios para obtener el tipo de dietas, participar en actividades y tener las condiciones de vida y equipamiento que se acostumbra o por lo menos, las que son ampliamente promovidas y aprobadas en las sociedades a las que pertenecen..."<sup>7</sup>

Amartya Sen, discute el concepto de "nivel de vida" y para esto ha distinguido de los conceptos de "capacidades, realizaciones y bienes de servicio". Siguiendo la línea de Sen, afirma que "realizaciones se refiere a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas, mientras que capacidades se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr. Las realizaciones, están en cierto sentido, más ligadas con las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de las condiciones de vida. Las capacidades, en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar"<sup>8</sup>.

Algunos autores remarcan diferencias entre lo que se conoce como pobreza moderada y extrema, absoluta y relativa.

De acuerdo con Vélez, "... los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual incide en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades intelectuales como la educación. Además, la condición de pobreza extrema prácticamente impide cualquier movilidad social; los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación.

---

<sup>5</sup> Boltvinik, J., 2000a. *Conceptos de medidas y pobreza. En pobreza y distribución del ingreso en México*. Boltvinik J. y Hernández Laos E. 2 edición. México. Siglo XXI editores.

<sup>6</sup> Townsend, P. 1979 *Poverty in the United Kingdom* (Harmondsworth: Penguin).

<sup>7</sup> Townsend...buscarlachido

<sup>8</sup> Amartya, Sen, *The Standard of Living*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987, p. 36



Por otra parte, los pobres moderados son los que, debido al grado de desarrollo de un país en un momento dado, no cubren lo que se considera como necesidades básicas. Se diferencian de los pobres extremos en que sí tienen la capacidad, pero no las oportunidades, de participar en actividades económicas e intelectuales. Los habitantes en extrema pobreza, requieren medidas inmediatas para salir de la marginación y para reducir su debilidad y su vulnerabilidad al medio... ”<sup>9</sup>.

De acuerdo con Santiago Levy, al hablar de pobreza extrema “... de manera concreta, definimos a los extremadamente pobres como los individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes para que, tomando en consideración su edad y sexo, pueden mantener la salud y la capacidad de desempeño. El nivel requerido de ingestión de alimentos se establece en 2250 calorías diarias por adulto y 35.1 gramos de proteínas diarias...”<sup>10</sup>

Levy, identifica siete características de las personas extremadamente pobres:

1. “... Los hogares de las personas extremadamente pobres tienen una tasa más alta de fecundidad y un número mayor de hijos.
2. Las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema no pueden responder a una baja transitoria de salarios. No les es posible trabajar más de lo que hacen, y por lo tanto, no pueden compensar los tiempos de depresión económica.
3. Las familias que se encuentran en una situación de pobreza extrema tienen, en cada una de las edades, una tasa más alta de participación en la vida económica. Los hijos de las familias extremadamente pobres participan desde temprana edad en las actividades económicas. Por esta razón, el costo de la educación es demasiado alto.
4. Los extremadamente pobres tienen menos capacidad de enfrentar los riesgos, ya que tienen que enfrentar amenazas nutricionales inducidas por las caídas del ingreso. Si tienen poco acceso al crédito y pocos activos comercializables, las reducciones en el ingreso se traducen inmediatamente en un consumo menor.
5. La dieta de las personas extremadamente pobres cambia según la elasticidad del precio y del ingreso de la demanda de alimentos.

---

<sup>9</sup> Vélez Félix, “Introducción”, en F. Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla*, ITAM/FCE, México, 1994, p. 9.

<sup>10</sup> S. Levy, “La pobreza en México” en Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, ITAM/FCE, México, 1994, p. 23

6. El nivel nutricional tiene, en los hogares extremadamente pobres, un efecto directo en la productividad, tanto en el caso de los adultos como en el de los niños.
7. Finalmente, la importancia de la desigualdad dentro de las familias es mayor en los hogares que se encuentran en una situación de pobreza extrema, ya que ésta determina cómo los recursos adicionales para la familia como un todo se traducen en recursos para cada uno de sus miembros... ”<sup>11</sup>

MacNamara distinguió entre la pobreza absoluta y la pobreza relativa, para poder entender estos dos conceptos mencionaremos las palabras de ex presidente del Banco Mundial: “... la pobreza en un nivel, es una vida en los niveles ínfimos de la existencia. Los pobres absolutos son seres humanos con graves carencias, que luchan por sobrevivir en un ambiente de circunstancias miserables y degradantes más allá de lo que puede concebir el más sofisticado poder de la imaginación. Comparados con aquellos afortunados que viven en los países desarrollados, los que viven en los países pobres tienen una tasa de mortalidad ocho veces mayor, una expectativa de vida un tercio más baja, una tasa de analfabetismo sesenta por ciento mayor. Uno de cada dos miembros de la población se encuentra por debajo de los niveles nutricionales aceptables, y millones de niños pequeños consumen proteínas de las que se necesitan para un desarrollo óptimo del cerebro... ”.<sup>12</sup>

Amartya Sen sostenía que “... existe un núcleo irreductible en la idea de pobreza. Si hay evidencias de hambre e inanición, entonces hay pobreza, independientemente de cualquier situación relativa... ”<sup>13</sup>.

Para Boltvinik, la pobreza extrema indica la situación de aquellos hogares que, aun cuando destinan todo su ingreso a la alimentación, no pueden satisfacer sus necesidades en este rubro. Esto se debe a que los alimentos no pueden ser consumidos sin antes haber sido preparados, para lo cual se requiere al menos combustible y algunos utensilios de cocina; porque la comida no se consume directamente de la cacerola, se requieren como mínimo algunos utensilios para consumirla; porque la desnudez en lugares públicos es una ofensa que se castiga en muchos países y porque, sin alguna forma de transporte, es imposible

---

<sup>11</sup> Cfr. S. Levy, “la pobreza extrema en México: una propuesta de política”, pp.69-73.

<sup>12</sup> Citado por P. Singer, *Practical Ethics*, pp. 218-219.

<sup>13</sup> Sen, A. 1985 “*A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend*” en *Oxford Economic Papers* (Oxford) Vol. 37.

llegar al trabajo, al menos en ciudades grandes (para mencionar sólo algunas de las contradicciones más obvias)<sup>14</sup>.

La pobreza relativa tiene dos elementos fundamentales. El primero es el hipotético en el cual la pobreza está socialmente definida, lo contrario a la posición comúnmente atribuida a los defensores de la pobreza absoluta. El segundo elemento es el uso de métodos comparativos para determinar la pobreza mediante el balance y contraste respecto de otras personas no pobres en la sociedad. De ese modo, la pobreza es identificada con la desventaja y la desigualdad.

El Banco Mundial ha elaborado varios indicadores para establecer las distintas líneas de pobreza. Se destaca el interés por establecer una “línea universal de pobreza - la cual- es forzosa para permitir agregaciones y balances entre países”. La pobreza es precisada como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo”<sup>15</sup>. A pesar de reconocer las dificultades que representaría incluir en cualquier medida de la pobreza el aporte al nivel de vida tanto de los bienes y servicios públicos como los recursos de propiedad comunal, el Banco Mundial establece un nivel “basado en el consumo” que constata de dos elementos.

Por un lado, “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas”; por el otro, “una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades”<sup>16</sup>. Sin embargo, la línea de pobreza obtenida por el Banco Mundial más conocida y más utilizada es la medida ajustada de “un dólar diario” para la pobreza extrema.

De acuerdo a la OCDE la pobreza es “un nivel de necesidad mínima por debajo del cual las personas se consideran pobres, para fines de interés social y gubernamental, y que no cambia en el transcurso del tiempo”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Boltvinik, J. 1990 “Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición” en Regional Project to Overcome Poverty (Caracas: PNUD).

<sup>15</sup> Banco Mundial 1990 World Development Report 1990: poverty (Washington DC: Banco Mundial).

<sup>16</sup> Banco Mundial 1996 Poverty assessments: a progress review (Washington DC: Banco Mundial).

<sup>17</sup> OCDE (1976 )Public expenditure on Income Maintenance Programmes (París: OECD).

Para la Unión Europea la pobreza se remite a “... personas u hogares cuyos medios son tan insuficientes que no gozan de un nivel de vida considerado aceptable en el Estado en el que viven...”.

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, entiende a la pobreza como una expresión de la carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos, ha reafirmado la importancia de enfoques como el de la exclusión social y el de las capacidades, y la ha entendido como un fenómeno con múltiples dimensiones y causas.

La ONU ha definido a la pobreza como “... la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios...”.<sup>18</sup> Para la ONU, serán pobres todos los individuos o familias que presenten condiciones de desnutrición; aquellos cuya ingesta de alimentos les proporciona una cantidad de nutrientes por debajo del mínimo.

De acuerdo al CONEVAL, “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando: presenta 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 no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”. Así mismo también proporciona la definición para el concepto pobreza extrema: “una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria”. CONEVAL identifica a la pobreza moderada así: “es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema”.

Siguiendo la línea del glosario del CONEVAL, la pobreza multidimensional la definen como “la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La

---

<sup>18</sup> ONU, (1995) pág. 57

palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y medición”. Es por ello que califica a la pobreza por ingreso como: “... estimaciones realizadas anteriormente para la medición de la pobreza...”. Estas estimaciones cambiaron debido a que la Ley General de Desarrollo Social pide que la medición de la pobreza en el país se lleve a cabo con un enfoque multidimensional. La pobreza por ingresos consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas alimentaria, capacidades y patrimonio:

1. Pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria<sup>19</sup>, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta.
2. Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
3. Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.<sup>20</sup>

Como puede observarse, las concepciones sobre pobreza difieren entre instituciones oficiales y el sector académicos en cuanto a la construcción de parámetros e indicadores. En general los gobiernos en turno buscan adaptar la política pública al concepto de pobreza que se aproxime a sus intenciones e intereses.

El capítulo VI titulado “De la Definición y Medición de la Pobreza” perteneciente al Título Tercero de la Política Nacional de Desarrollo Social de la última versión reformada de la Ley General de Desarrollo Social, el artículo 36 dice que: “Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la

---

<sup>19</sup> De acuerdo a este mismo glosario del CONEVAL, la canasta alimentaria es definida como: “conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes”.

<sup>20</sup> CONEVAL, Glosario (consultado en línea el 25 de marzo de 2016)

definición, identificación, y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación;
- VIII. Grado de cohesión social, y
- IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.<sup>21</sup>

Actualmente, se podría decir que no existe un consenso general y universal sobre el significado universal del concepto pobreza, como hemos visto, en la literatura se encuentran significados distintos y particulares de los autores de acuerdo a su interpretación y valoración. A grandes rasgos, la pobreza puede ser entendida como aquel *nivel de bienestar* que no ha sido alcanzado por un individuo. Aunque hay una gran diversidad de significados, los conceptos como necesidad, estándares de vida o escasez de recursos suelen ser de los más recurridos en las definiciones oficiales de instituciones u órganos no gubernamentales.

## **1.2 Más allá del concepto de pobreza.**

Es necesario identificar cual es la idea principal en todos los conceptos del término pobreza. Para empezar, la mayoría de los autores coinciden en que la principal característica de la pobreza es la ausencia, carencia, falta, insuficiencia o imposibilidad. Sin embargo, considero que la principal característica, es que la pobreza no es igual para todos los lugares considerados pobres en el mundo.

---

<sup>21</sup> Ley General de Desarrollo Social, última reforma publicada DOF 07-11-2013

La polémica sobre la diferencia entre pobreza absoluta y relativa ha comenzado con Amartya Sen pues la comenzó con el siguiente cuestionamiento: “¿El foco de atención debería ser la pobreza absoluta o la pobreza relativa? Debería estimarse la pobreza con una línea de corte que refleje un nivel debajo del cual la gente está –en algún sentido- absolutamente pauperizada, o un nivel que refleje los estándares de vida usuales de un país en particular.”<sup>22</sup>

Uno de los autores que defiende el enfoque relativo de la pobreza ha sido Peter Townsend quien señaló que: “cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas. Y una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas. Continuamente están siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos”.<sup>23</sup>

Un pobre de la sierra oaxaqueña no será igual a un pobre neoyorquino, pues las carencias de ambos serán diferentes, uno no tendrá comida, pero el otro está recorriendo las calles sin tener a donde llegar; el pobre oaxaqueño tendrá una casa techada con cartones y madera; el neoyorkino pobre ni siquiera la tendrá pero al menos puede que no pase frío por algunas chaquetas que le brinde algún ciudadano. Cada ciudadano de cada país será pobre de manera distinta, principalmente por las características por las cuales sea gobernado dicho lugar.

Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, en su obra “Pobreza y distribución del ingreso en México”, rechazan las teorías relativistas de la pobreza, pues afirman que conlleva a realizar afirmaciones como las de Townsend<sup>24</sup> “A falta de un criterio alternativo, el mejor supuesto sería relacionar la suficiencia (en los recursos de los hogares para no ser considerados pobres) con el incremento (o disminución) medios de los ingresos reales”.<sup>25</sup>

Lo revisado hasta aquí, sugiere que el concepto de pobreza absoluta tiene que ver con aquellas naciones que han transitado hacia el industrialismo a principios del siglo pasado. La

---

<sup>22</sup> Amartya, Sen, “Poor, relatively speaking”, en Resources, Values and Development, Basil Blackwell, Oxford, 1984, p. 325.

<sup>23</sup> Townsend Peter, “The development of Research of Poverty”, en Department of Health and Social Security, Social Research: The definition and Measurement of poverty, Londres, HMSO, 1979, pp. 17-18.

<sup>24</sup> Boltvinik Julio, “Pobreza y distribución del ingreso en México”, México, 1999, p. 39.

<sup>25</sup> Townsend Peter, op. Cit, p. 18

pobreza absoluta, como vimos en párrafos arriba, ha sido criticada por su enfoque relativo. Para MacEwan “el hecho de que los bienes necesarios o las necesidades de la gente se conciben en un sentido relativo, depende de la sociedad en la que se vive y, en parte, es un asunto psicológico; es decir, percibimos nuestras necesidades por lo que vemos a nuestro alrededor, lo que otros tienen en nuestra sociedad y lo que socialmente se ha decidido como la norma<sup>26</sup>”. Analizando las palabras de este autor, diremos que las necesidades también son psicológicas pero no dejan de ser totalmente reales. Dependiendo de cómo las personas perciban sus necesidades y como otras personas las perciben, es lo que definirá su condición de pobreza.

Analizando el enfoque de la pobreza relativa, habría que tomar en cuenta otros criterios como el crecimiento económico de cada país y lo que este induce como es la creación de empleo en la sociedad, sin embargo, este crecimiento económico es acompañado de diversos acontecimientos sociales como la integración de la mujer en la fuerza de trabajo remunerada, etcétera. Estos cambios interpretados en la nueva composición de la fuerza de trabajo remunerada da como resultado la creación de nuevas necesidades; los nuevos modelos de trabajo inmediatamente están asociados con la expansión económica y por lo tanto inciden en la necesidad de cambios alimenticios. Tomando en cuenta lo anterior, cualquier definición de pobreza caerá en un sentido totalmente relativo.

El enfoque de la pobreza relativa, nos indica que, la idea general de pobreza no consiste en establecer las necesidades fisiológicas, sino que se establecerán aquellas que se determinen a nivel cultural. De acuerdo con Olavarria, “... el carácter relativo obedece a la posición de los individuos en la sociedad y a la transformación de ésta, y como la relatividad se aplica, tanto al tiempo como al lugar, las necesidades de la vida no están fijas y a medida que ocurren los cambios en la sociedad y sus productos, las necesidades van aumentando y adaptándose de manera continua a medida que las sociedades transitan a nuevos estadios...”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> MacEwan A. (2007), “The meaning of Poverty Questions of Distribution and Power” University of Massachusetts, Boston, documento presentado en el 50° de la Conferencia de Bangladesh, *Perspectivas para el desarrollo de Bangladesh: nuevos desafíos*. Instituto de Estudios de Desarrollo, Dhaka, diciembre 2007.

<sup>27</sup> Olavarria M. (2000), Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales. Universidad de Chile, 2° capítulo, primera edición. Disponible en línea ( <http://www.universitaria.cl>)



Para Joaquín Bracamontes y Mario Camberos "...se puede deducir que tanto el enfoque absoluto y relativo de la pobreza son igual de importantes y que siempre se debe de tomar en cuenta la situación absoluta y relativa en el estudio del problema de la pobreza..."<sup>28</sup>

Finalizando el breve análisis de controversia sobre la magnitud y tipos de pobreza existentes, tomaremos el argumento que menciona Amartya Sen para analizar el nivel de vida de una persona; este autor insiste en que debe de haber un punto focal correcto para realizar un análisis del nivel de vida, este punto focal son las capacidades de las personas para que puedan funcionar en sociedad. Ampliando el argumento de este autor, Olavarria menciona que "... la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades y la cual es expresada de manera relativa en el espacio de los bienes o características. Así ya no habría conflicto entre el núcleo de privación absoluta en la idea de pobreza y la visión relativa si éste se refiere a bienes y recursos..."<sup>29</sup>

Para el análisis del impacto de las acciones de la política del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para combatir la pobreza en Cochoapa el Grande, se utiliza el concepto de Santiago Levy: "... de manera concreta, definimos a los extremadamente pobres como los individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes para que, tomando en consideración su edad y sexo, pueden mantener la salud y la capacidad de desempeño. El nivel requerido de ingestión de alimentos se establece en 2250 calorías diarias por adulto y 35.1 gramos de proteínas diarias..."

Para el análisis del municipio Cochoapa el Grande, considerado el más pobre, se ha adaptado la concepción de Santiago Levy que define a la condición de pobreza extrema como "...las familias que se encuentran en una situación de pobreza extrema tiene, en cada una de las edades, una tasa más alta de participación en la vida económica. Los hijos de las familias extremadamente pobres participan desde temprana edad en las actividades económicas. Por esta razón, el costo de la educación es alto...". Las condiciones que enfrentan los habitantes de Cochoapa el Grande presentan indicativos de la situación de pobreza extrema. Aunado a esto, la oportunidad de laborar en un giro que no sea el

---

<sup>28</sup> Bracamontes Joaquín, Camberos Mario. *Transferencias monetarias de Oportunidades. Su impacto de la pobreza en México*, p. 42

<sup>29</sup> Sen, (2003) pág. 414

campesino, o el de un negocio propio que permita satisfacer de manera constante las necesidades de una familia numerosa, es casi impensable.

No podríamos incluir el enfoque de la pobreza relativa, pues con base a la polémica de que si una persona tiene una carencia de cierto grado, no es la misma carencia que tendrá un habitante que realmente se encuentre totalmente pobre. Un ejemplo que podríamos tomar como referencia a una familia con ingresos económicos medios (que cubran con un buen grado de alimentación a todos los integrantes de la misma) y a otra familia que habite en la zona tarahumara y la cual no cuenta con ingresos económicos suficientes si quiera para poseer drenaje y servicios de salud. Los juicios inevitablemente nos remontan a que la familia capitalina como podría ser de Guerrero o de la Ciudad de México, tendrá más comodidades, pero sus necesidades creadas caerán en algunas como no tener el dinero extra para contratar algún servicio de televisión satelital o para poseer un guarda ropa con prendas nuevas; en el caso de la familia tarahumara sus necesidades básicas como comer y sanidad no pueden cumplirse por la falta de ingresos e incluso oportunidades para adquirir esos ingresos. El caso de la familia primera es un caso típico de pobreza relativa, pues las necesidades que ellos poseen recaen en necesidades culturales e incluso superfluas; las necesidades de la familia dos nos indican que es el caso típico de pobreza absoluta. Al momento de no cumplirse con los principios del nivel de vida adecuado o bien, de ingerir la comida necesaria, servicios de sanidad o un techo de concreto, el estatuto del enfoque de la pobreza absoluta; la satisfacción de las necesidades básicas no solo dependen de algunas fuentes de bienestar.

### **1.3 Políticas públicas y pobreza en México.**

La pobreza en México es un problema que de acuerdo al último estudio realizado por el CONEVAL en el 2014 sobre la medición de la pobreza, aqueja a 55.3 millones de personas; para paliarla se han presentado esfuerzos de diversos órganos de la administración pública federal por medio de recursos humanos, económicos, financieros, tecnológicos y reglamentarios, plasmados en políticas públicas cuya intención es solucionar o atenuar la problemática de la pobreza en el país. En general, las políticas públicas deben de atender los problemas de los ciudadanos, cumplir con sus demandas y necesidades así como alcanzar la meta de impactar en cuanto los objetivos primordiales sociales. Las políticas públicas se

llevan a cabo por medio de instituciones responsables de decidir las maneras de resolver los problemas o algún desajuste social.

Harold Laswell se refiere al "... análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas. Análisis en y para el proceso de las políticas públicas: comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación..."<sup>30</sup>.

De acuerdo con André-Noel Roth "... es un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática..."<sup>31</sup>.

Para Ives Meny y Jean-Claude Thoening "... una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico..."<sup>32</sup>. La definición de Thomas Dye es la más simplista, sin embargo más adelante explicare porque su simpleza tiene toda la objetividad tras ella: "es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer"<sup>33</sup>.

J.E. Anderson concibe a las políticas públicas como "... una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta. Las políticas públicas son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y su funcionarios..."<sup>34</sup>.

Para Aaron Wildavsky las políticas públicas "... es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma..."<sup>35</sup>. De acuerdo con Pierre Muller "... es un

---

<sup>30</sup> Laswell, H. (1971), La concepción emergente de las ciencias políticas, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.

<sup>31</sup> Roth Deubel, André-Noel (2002) Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.

<sup>32</sup> Many, Ives y Jean-Claude Thoening (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel, S.A.

<sup>33</sup> Dye, Thomas R. (1992) Understating public policy. Nueva Jersey: Prentice Hall.

<sup>34</sup> Anderson, J.E. (1990). Public Policymaking: An introduction. Boston, MA: Houghton-Mifflin Co.

<sup>35</sup> Wildavsky, Aaron. (1979). The Art and Craft of Policy Analysis. Londres: MacMillan Press.

proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global...”<sup>36</sup>.

Para Carlos Salazar Vargas las políticas públicas son “...el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas...”<sup>37</sup>. Alejo Vargas menciona que las políticas públicas “...(es el) conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables...”<sup>38</sup>.

Para Luis Aguilar Villanueva, son “...decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad, y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes...”<sup>39</sup>.

De acuerdo con Manuel Tamayo Sáenz, “... son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios...”<sup>40</sup>.

Pedro Medellín menciona que “... la estructuración de las políticas públicas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados...”<sup>41</sup>.

Para Giandomenico Majone, las políticas públicas “... son una actividad de comunicación política y no solo de una decisión orientada a la efectucción de metas (...) es también todo el

---

<sup>36</sup> Muller, Pierre. (2007). Prefacio. En: Jorge Iván Cuervo et al. Ensayos sobre políticas públicas (pp.11-13). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

<sup>37</sup> Salazar Vargas, Carlos. (1995) Las políticas públicas. Serie Colección Profesores, 19, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá.

<sup>38</sup> Vargas, Alejo. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas Públicas. Bogotá: Almudena.

<sup>39</sup> Aguilar, L. (1993) Antropología de Políticas Públicas, México, Porrúa.

<sup>40</sup> (“El análisis de las políticas públicas”, La nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial 1997).

<sup>41</sup> Medellín, P. (2004), La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Chile. Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL.

conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar...”<sup>42</sup>. Myriam Cardozo menciona que es un “... fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por las sociedad civil...”<sup>43</sup>.

Por último consideraremos la definición que aporta Eugenio Lahera: “... son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados...”<sup>44</sup>.

Las propuestas anteriores si bien no son iguales, tienen el objetivo de explicar lo mismo con la variante de que se le añaden o no distintos actores como son agentes privados u organizaciones de la sociedad civil. La definición de Thomas Dye considero que es la más simple, sin embargo es la que define en esencia lo que son las políticas públicas “es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”; el gobierno que se encuentre en turno tendrá la capacidad de decidir cómo resolver o atenuar los problemas que aquejan a la sociedad, tanto aquella que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad como a la sociedad que se organiza y más allá de participar exige que los problemas que afectan el entorno sean solucionados. La capacidad que el gobierno tiene para resolver o no los grandes problemas es precedida por los intereses particulares de los funcionarios del poder legislativo, pues estos al proponer y aprobar iniciativas de ley modifican los estatutos en los cuales accionan las instituciones.

---

<sup>42</sup> Majone, G. (1989), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica.

<sup>43</sup> Cardozo, M. (2006), La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, México, Porrúa.

<sup>44</sup> Lahera, E. (2004), “Introducción a las políticas públicas” FCE. Chile.

La Ley General de Desarrollo Social fue promulgada el 20 de enero de 2004. Esta Ley prevé la creación del CONEVAL cuyas funciones son las siguientes:

1. Establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre política y los programas de desarrollo social;
2. Dar a conocer los resultados de las evaluaciones y otros estudios referentes al desarrollo social;
3. Aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social;
4. Establecer criterios de resultados que apoyen la definición de zonas de atención prioritaria;
5. Establecer los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de pobreza, y;
6. Emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, Comisión Intersectorial de Desarrollo social y a la Comisión de Desarrollo Social <sup>45</sup>

Es importante señalar que en el año 2000 se crea el Comité Técnico para la Medición de la pobreza (CTPM) cuya integración estaba conformada por funcionarios de la SEDESOL, esta nace con la intención de sentar las bases metodológicas para la medición de la pobreza en México, por medio del acceso a datos oficiales acerca de la pobreza para que permitieran diseñar e implementar acciones de política pública con el fin de coadyuvar en la lucha contra éste problema, y por tanto, mejorar el desarrollo social y humano.

Lo que el gobierno decidió hacer para erradicar el problema de la pobreza, comenzó con el hecho de que la SEDESOL, por medio del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, mostrará sus objetivos y fortalezas:

1. La familia como parte activa, superando el asistencialismo y paternalismo;
2. La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud, como base para la emisión de apoyos discrecionales;
3. Focalización de los recursos a partir de las características socioeconómicas del hogar, superando los subsidios y apoyos discrecionales y

---

<sup>45</sup> Véase en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

4. La entrega directa de las transferencias monetarias a las familias, sin intermediación de funcionarios y por medio de instituciones liquidadoras para garantizar transferencia.<sup>46</sup>

De acuerdo con Amartya Sen, lo bueno de la focalización es que “...mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, menores serán el desperdicio y el costo por alcanzar el objetivo deseado...”<sup>47</sup>, podríamos interpretar esto como el hecho de querer maximizar los beneficios en la eliminación de la pobreza tomando en cuenta el volumen de costos; si la política pública tiene el fin de reducir la pobreza, la manera más plausible y eficaz es fomentar que los subsidios lleguen a los que los necesitan y no a otras personas.

Julio Boltvinik afirma que siguiendo el sentido de la focalización y ya que estos emanan costos como “a) la selección de familias no pobres en virtud a la alteración de la información proporcionada; b) la posibilidad de corrupción en la asignación de recursos por parte de funcionarios con alto control sobre el proceso, entre otros, y también, con la finalidad de identificar y cuantificar la magnitud de los impactos del programa”<sup>48</sup> hace que instituciones encargadas tales como la SEDESOL o SSA, se tengan que dotar de ayuda externa para que se realicen las respectivas evaluaciones cuantitativas y cualitativas.

Si analizamos la relación de la políticas públicas y la pobreza, tenemos que precisamente con estas decisiones que el gobierno pone en marcha, se puede salvar el contenido de lo público del Estado y el gobierno que esté en turno, adquirirá la imagen de formar un conjunto de instituciones abiertas, creadoras y receptoras, pues siguiendo la teoría de la democracia moderna, ésta se fortalece a partir del reconocimiento y legitimación, tomando en cuenta a la representación y participación efectiva.

Lo que las políticas públicas buscan, es dar dirección a la racionalización tanto de la participación y tanto del Estado; no puede haber la decisión de un solo individuo/funcionario y muchos menos, que un solo individuo diseñe, formule e implemente las políticas públicas.

---

<sup>46</sup> [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

<sup>47</sup> Sen Amartya (2003) pág. 558

<sup>48</sup> Boltvinik Julio, “Conceptos y medidas de la pobreza” en J. Boltvinik y E. Hernández Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México. Pág. 15

El crecimiento e incluso la reciente crítica al concepto de pobreza, tienen que ver con factores cualitativos y cuantitativos, así como diversos aspectos subjetivos frente a ésta. La forma en que las políticas públicas y los ciudadanos pobres tienen relación, se basa en las creencias, valores e incluso normas culturales. En este punto es cuando debemos reconocer que existe una relación entre la constante reproducción de la pobreza y el derecho ciudadano.

De acuerdo con Clauss Offe “... las sociedades europeas, altamente organizadas, homogéneas y estables se estaban reestructurando. Las consecuencias recayeron directamente sobre el denominado Estado de Bienestar, un modelo que fue perdiendo apoyo, produciendo un espacio paulatino de desintegración con fuertes repercusiones en distintos sectores...”<sup>49</sup>

Tomando en cuenta el análisis de Offe, tenemos que las causas de la crisis del Estado fueron principalmente dirigidas hacia el ámbito económico, y por tanto, se dejaba de lado la importancia que estaba logrando la intromisión de la política en el mercado económico en donde el Estado era el que tenía la cualidad de regular y asignar los recursos. De acuerdo a esta perspectiva Offe denomina que esto fue utilizado como una herramienta capaz de generar cambios olvidando la idea del “bien común”, el autor señala que “la política perdió su base ética produciendo lo que se ha denominado “el costo social del ajuste”.”<sup>50</sup>

El actual modelo neoliberal tiene como objetivo un proyecto transformador de las principales relaciones en las normas de organización de todo aquel modelo de bienestar social y cuyos integrantes son el Estado, el mercado y la familia. De acuerdo con Cecilia Satriano, existen tres rasgos resaltantes de las políticas sociales en el actual modelo neoliberal:

1. Una marcada tendencia hacia la privatización que pone en desventaja la estructura incompetente del Estado.
2. La desigualdad de la condición ciudadana que restringe el concepto de universalidad de los servicios básicos como son la educación, salud, etc.

---

<sup>49</sup> Clauss Offe, (1984). Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie. En: Offe, C. Arbeit, Gesellschaftsstrukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt. pág. 13

<sup>50</sup> Offe Clauss (1984) pág. 186



3. Intervenciones focalizadas en las necesidades coyunturales y selectivas a pequeños grupos de población.<sup>51</sup>

El Estado tiene la obligación de garantizar la satisfacción y cumplimiento de los derechos universales, para esto, tiene diversas vías y herramientas; tiene la decisión de hacer o no algo para erradicar en este caso, la pobreza. Es por eso que es necesario se le dé la debida importancia y atención a las políticas públicas, pues éstas son la alternativa, que en caso de ser implementada correcta y éticamente, ayudaría a resolver eficazmente el problema analizado en este trabajo.

---

<sup>51</sup> Satriano, C. 2006. Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. Revista Mad 15: 60-73

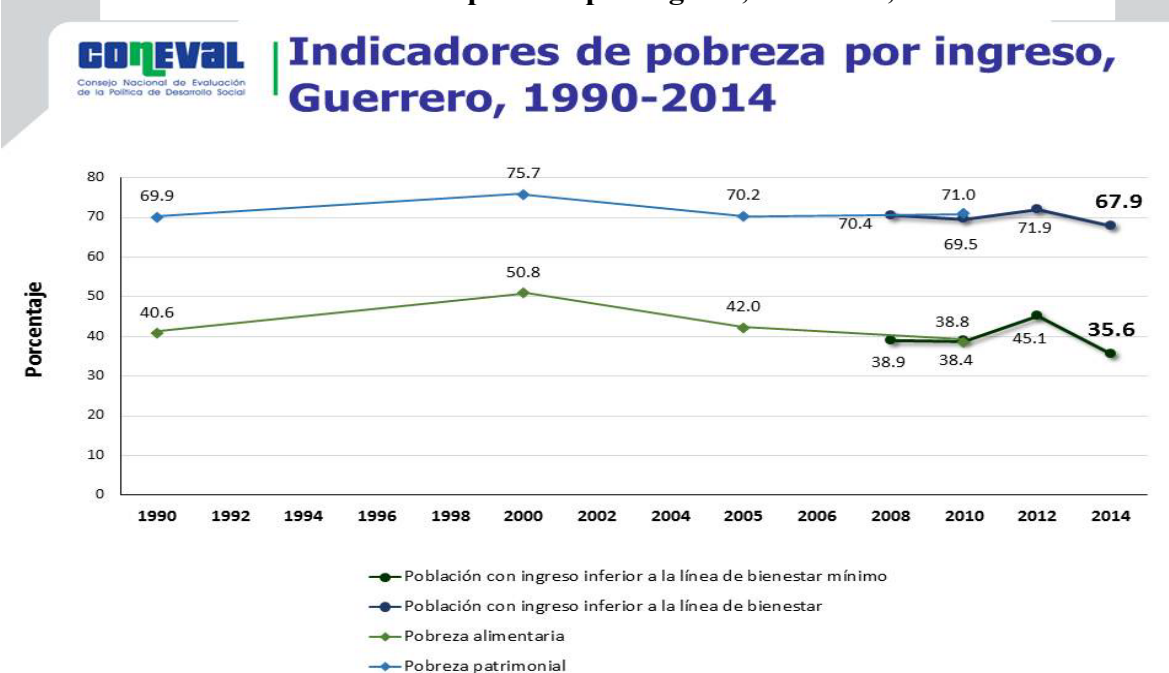
## CAPÍTULO II

### EL COMBATE A LA POBREZA

#### 2. 1. Una observación a Cochoapa el Grande, el municipio más pobre de México

El estado de Guerrero tiene una superficie territorial de 64.281 km<sup>2</sup>, en la cual viven poco más de tres millones de personas, lo que hace que se clasifique como la 12a. entidad más poblada de México; la mayoría de la población se concentra en la Zona Metropolitana de Acapulco. Sin embargo, Guerrero ha sido catalogado durante muchos años, como uno de los tres estados más pobres del país, junto con Oaxaca y Chiapas; estos tres estados tienen una serie de denominadores comunes: la pobreza, la migración y la violencia. De los 17 municipios de la Montaña, que es la zona donde se encuentra Cochoapa el Grande, 11 son considerados como de muy alta marginación. En el siguiente cuadro, se muestra la evolución de la pobreza en Guerrero a lo largo de catorce años.

Cuadro 1 Indicadores de pobreza por ingreso, Guerrero, 1990-2014



Fuente: estimaciones del CONEVAL, con base en las ENIGH de 1992 a 2014 de los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 y del Censo Población y Vivienda 2005.

El municipio de Cochoapa el Grande es de reciente creación. La siguiente información ha sido tomada del sitio oficial del ayuntamiento. Es conveniente aclarar que la información recabada respecto a los indicadores de carencias y pobreza es poca, pues con una historia legislativa reciente, los informes oficiales hasta la fecha, han sido dos, es decir, corresponden a las ediciones de 2010 y 2016 del Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social.

Como antecedente de creación se tiene que la primera ocasión que Cochoapa El Grande se integró como municipio fue en la administración del general Baltasar R. Leyva Mancilla, tuvo que ser cancelado por no reunir las condiciones para funcionar como tal. Se le dio vida por Decreto del 2 de enero de 1947, nulificándose el 2 de septiembre del mismo año. (Caso parecido fue el de Noxtepec, creado el 22 de febrero de 1933 en sustitución del de Tetipac, y cancelado el 10 de septiembre del mismo año, lo que hizo que volviera a formar parte de la entidad con su antiguo nombre).

Sin embargo, tenemos como antecedentes previos a la declaración para nombrarlo municipio, la iniciativa por parte del titular del poder ejecutivo en Guerrero y que a través del Secretario General de Gobierno se turnó hacia el Congreso de Guerrero. Esta iniciativa de Decreto de Creación del Municipio Cochoapa El Grande se da a conocer el día 4 de marzo de 2002. Posterior a ello, el 12 de marzo de ese mismo año, la Comisión Permanente de la 56 legislatura del congreso oaxaqueño tomó conocimiento de dicha iniciativa y la turnó a las Comisiones Ordinarias Unidas de Asuntos Políticos y Gobernación y Estudios Jurídicos para el análisis y emisión de dictamen y proyecto del respectivo decreto.

La LVII Legislatura del Congreso del Estado –mediante Decreto 588 aprobado el 10 de noviembre de 2002 y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 101, de fecha 10 de diciembre de 2002— se plasman los estatutos que enmarcan el decreto por el cual se crea el municipio de Cochoapa el Grande; los puntos más importantes de este decreto consideran que:

“Que Cochoapa El Grande es un Pueblo Mixteco de honda identidad cultural, poco se sabe de sus antecedentes históricos, es posible que haya sido una zona marginal de la antigua Mixtecapan, ya que esta región es una prolongación de la Mixteca del Estado de Oaxaca. El Diario Oficial de la Federación del 17 de septiembre de 1957

se encuentra el Decreto Presidencial para resolver en única instancia el expediente sobre confirmación y titulación de terrenos comunales del poblado de Cochoapa El Grande, reconociéndola como: “comunidad indígena dotada de tierras por la legislación colonial con títulos de propiedad del año 1735”, abarca 36,502 hectáreas. Con el devenir de los años y a la apertura de los medios de transporte, la brecha y la energía eléctrica son factores que han contribuido a la congregación de la población.”

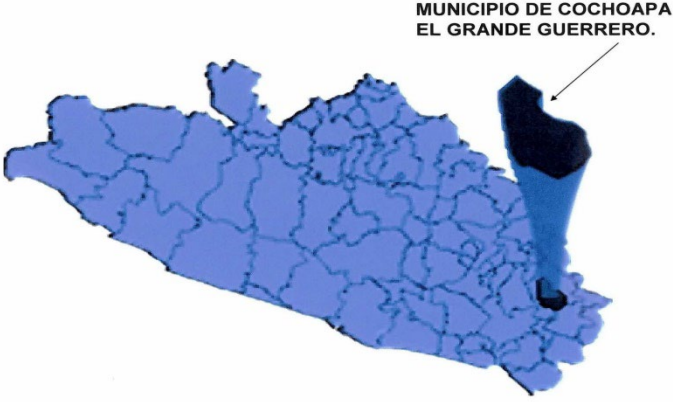
“Cochoapa El Grande cuenta con recursos naturales potenciales que en el futuro inmediato pudieran ser susceptibles de un aprovechamiento racional, tales como recursos forestales que actualmente son explotados en pequeña escala y de forma rudimentaria y de manera irracional, por lo que aplicando un proyecto adecuado para su debida utilización y aprovechamiento las comunidades obtendrán un beneficio mayor; de igual forma los recursos agrícolas de las comunidades cercanas poseen terrenos que son aptos para el desarrollo de una agricultura tecnificada en el cultivo y producción de diversas hortalizas.”

“Que una vez llevados a cabo y analizados los estudios de factibilidad para la creación de un nuevo Municipio en el territorio del Estado, y toda vez que las comunidades se han agrupado para conformarlo se encuentran establecidas en una extensión territorial con identidad socio-económica, geográfica, étnica y cultural, con 3 tradiciones y trayectoria histórica definidas, que la dotan de unidad y un potencial desarrollo que permita establecer una nueva circunscripción municipal, se considera procedente la creación de un nuevo Municipio que tenga como cabecera al pueblo de Cochoapa El Grande en virtud de ser esta población la que cuenta con los servicios mínimos de bienestar necesarios, para que en conjunto con las localidades que integrarán al Municipio se desenvuelva en forma normal y pueda llegar a un cabal desarrollo.”

“Que con fecha 25 de septiembre del 2002, las Comisiones Unidas de Asuntos Políticos y Gobernación y Estudios Constitucionales y Jurídicos, emitieron el

Dictamen y Proyecto de Decreto mediante el cual se crea el Municipio de Cochoapa El Grande.”<sup>52</sup>

**Cuadro 2. Características generales de Cochoapa el Grande**

<p>Localización</p> 	<p>Se encuentra al sureste del estado entre las coordenadas 16° 56' 57" y 17° 17' 43" de latitud norte y los 98° 16' 58" y 98° 32' 16" de longitud oeste. Tiene una extensión territorial de 365 kilómetros cuadrados, que representan el 4.3% de su similar regional y 0.6% de la estatal. Su frontera estatal es al norte con Metlatónoc, al sur con Metlatónoc y Tlacoachistlahuaca, al este y al oeste con Metlatónoc.</p>
<p>Clima</p>	<p>Los climas predominantes son el subhúmedo cálido, semicálido y templado; los meses de abril y mayo son los más calurosos, y los más frescos, enero y febrero, con una temperatura media anual de 22 °C. La temporada de lluvias comprende de junio a octubre.</p>
<p>Suelo</p>	<p>Existen suelos chernozem o negros, aptos para la agricultura; y podzol, propios para la ganadería. Gran parte del municipio se halla asentado en suelos aluviales, sin roca; sólo al norte y noreste se observan afloramientos de caliza, así como riolita, basalto y toba. Predomina el litosol éutrico, al norte y noroeste; el xerosol háplico de textura media al oeste y sureste; y el feozen lúvico y castanozem lúvico de textura media y pendientes ligeras, menores del 8%, al norte.</p>
<p>Orografía</p>	<p>El terreno, por lo montañoso, es de difícil acceso; el 65% es de topografía accidentada; el 23% es semiplano; y sólo el 12% son áreas planas. Destacan los cerros Gachupín, La Garza y Cuate.</p>

Elaboración propia con información del portal oficial del estado de Guerrero.  
<http://guerrero.gob.mx/municipios/montana/cochoapa-el-grande/> (consultado en línea el 15 de mayo de 2016)

<sup>52</sup> DECRETO NUM. 588, MEDIANTE EL CUAL SE CREA EL MUNICIPIO DE COCHOAPA EL GRANDE., recuperado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Decretos/GRODEC46.pdf>.

**Cuadro 3 Datos generales sobre población, salud y educación<sup>53</sup>**

Población	
Edad mediana (Años), 2010	15
Población total (Número de personas), 2010	18,778
Relación hombres-mujeres (Hombres por cada 100 mujeres), 2010	91.0
Porcentaje de población de 15 a 29 años, 2010	23.1
Porcentaje de población de 15 a 29 años hombres, 2010	22.2
Porcentaje de población de 15 a 29 años mujeres, 2010	24.0
Porcentaje de población de 60 y más años, 2010	7.6
Porcentaje de población de 60 y más años hombres, 2010	7.8
Porcentaje de población de 60 y más años mujeres, 2010	7.5
Salud	
Población derechohabiente a servicios de salud en PEMEX, SEDENA y/o SEMAR, 2010	1
Población derechohabiente a Seguro Popular (Número de personas), 2010	1,391
Población derechohabiente a servicios de salud (Número de personas), 2010	1,691
Personal médico, 2011	7
Unidades médicas, 2011	6
Educación	
Población de 5 y más años con primaria (Número de personas), 2010	6,204
Personal docente en educación especial, 2011	0
Total de escuelas en educación básica y media superior, 2011	109
Bibliotecas públicas, 2011	0
Consultas realizadas en bibliotecas públicas, 2011	0
Población de 5 años y más hablante de lengua indígena Nacional (Número de personas), 2010	15,449

Fuente: INEGI, Información nacional por Entidad Federativa y Municipios, consultado en línea el 22 de julio de 2016.

<sup>53</sup> Para esto, se ha tomado la información del portal del INEGI respecto al censo llevado a cabo durante 2010, ya que considero es más oportuno tener las cifras más actualizadas dentro del lapso que nos interesa (2006-2012)

**Cuadro 4 Indicadores vinculados con la aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS, 2010**

Indicador	Porcentaje	Número de viviendas
viviendas que no disponen de drenaje	93.1%	3,220
hogares sin ningún bien conforman	64.5%	2,163
viviendas que no cuentan con agua entubada de la red pública	53.4%	1,791
Hogares que solo tienes un cuarto	37.6%	1,261
viviendas con piso de tierra	32.4%	1,087
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	24.8%	830

Elaboración propia con datos del Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2010, Indicadores de Rezago Social, consultado el 19 de mayo de 2016

De acuerdo a la información observamos que desde el año 2005, año en que Cochoapa se convirtió en municipio, se convirtió también en el más pobre del país. Claramente vemos que los números son alarmantes en cuanto a servicios básicos de salud, pues la cantidad de ocho médicos para atender a una población que asciende a 18,000 personas nos da la idea de que la calidad de vida para una persona que no es derechohabiente del IMSS, ISSSTE o Seguro Popular, es muy baja respecto a un habitante por ejemplo, de un municipio no tan pobre. Siguiendo esta misma línea, es preocupante que de todos los habitantes de este municipio y con la cobertura universal del Seguro Popular, sólo 249 familias sean las beneficiadas de dicha acción federal, estamos hablando de que más de 17,000 personas no cuentan con algún servicio que les facilite medicinas y atención médica. Para esta situación, los habitantes tienen y tendrán que recurrir a métodos naturales o simplemente a rezar para curarse de alguna extraña enfermedad o bien aliviarse de un parto.

Tomando en cuenta otro aspecto como es de la educación, las cifras de igual manera son alarmantes. Si analizamos discursos oficiales, supuestamente todas las escuelas del país contarían con servicio multimedia, pero en Cochoapa no es así. Hablar de alguna institución para formación técnica, bachillerato o universidad, es imposible, no la hay, no existe. Concluir la educación primaria no es suficiente para anhelar a un trabajo reenumerado, el no contar con una educación secundaria o universitaria deja a los habitantes sin probabilidad de mejorar su calidad de vida.

Después de que se consolidara como municipio Cochoapa el Grande, el PNUD presentó al gobierno mexicano, que en ese entonces correspondía al panista Vicente Fox, el primer informe sobre el Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, del lapso 2000-2005. En este informe Cochoapa el Grande es catalogado como el municipio en México con el menor grado de Índice de Desarrollo Humano, el doceavo en tener menor índice de salud, el último lugar de 20 en cuanto al índice de educación y el treceavo con menor índice de ingreso.<sup>54</sup> Esto ocasiono que por primera vez en toda la historia, dicho municipio fuera visitado por alguna autoridad federal con el fin de prometer y augurar mejores condiciones para los habitantes; Cochoapa el Grande, ya era el municipio más pobre del país.

---

<sup>54</sup> PNUD, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, pp. 6-10.



## **2.2. Objetivos del PND en el sexenio calderonista y las políticas públicas de combate a la pobreza**

El Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, establecía que se buscaba una estrategia clara y viable para transformar a México sobre una base sólida, realista y responsable. Este Plan estaba estructurado en cinco ejes rectores: 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. Este Plan buscó asumir como premisa principal la búsqueda del Desarrollo Humano sustentable, es decir, del proceso permanente de ampliación de las capacidades y libertades que permitiera a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer los recursos y patrimonio de las generaciones próximas. Dentro de la estrategia de este plan, se forma la Visión 2030, la cual es tomada como una apuesta para que se lograra el México deseable y posible por “encima de las diferencias”, esta visión trataba de proyectar la imagen del país en el cual se deseaba vivir 23 años después de acuerdo al sentido y contenido a las acciones que como gobierno y como sociedad se iban a emprender.

Este plan consideraba la idea de Desarrollo Humano Sustentable como principio rector del mismo; hacía referencia al propósito del desarrollo que consistía en que todos los habitantes puedan aumentar su capacidad así como la ampliación de sus oportunidades para las generaciones futuras<sup>55</sup>. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND), “considera a la persona, sus derechos y ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de políticas públicas”<sup>56</sup>. La principal estrategia propuesta de este Plan, ponía a los cinco ejes mencionados arriba como el camino posible para avanzar hacia el Desarrollo Humano Sustentable.

La Visión 2030, tiene como propósito alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable; la imagen del país a 23 años próximos, permitía “enfocar” la acción conjunta de todos los mexicanos, ya que, marcaría un propósito en común; “un sueño compartido, un punto de arribo que sólo es posible alcanzar con el esfuerzo de todos”<sup>57</sup>. Este Plan se imprimió bajo un enfoque de

---

<sup>55</sup> PNUD (septiembre de 1994) Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo. Disponible en línea en:

<http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

<sup>56</sup> PND, pág. 23

<sup>57</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Desarrollo Humano Sustentable, pág. 24

largo plazo a todos los objetivos nacionales que se plantearon y que serán mencionados más adelante. Se buscó que al final de la administración calderonista, el país avanzara en tiempo y forma hacia el provenir de todos los mexicanos.

Para hacer realidad la Visión 2030 así como para atender las prioridades nacionales, el PND, propuso una serie de objetivos así como su respectivo cumplimiento:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el dialogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con sus propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses en México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.<sup>58</sup>

De acuerdo a la estrategia integral de política pública, se propusieron cuatro puntos que planteaba el PND. En primer lugar, buscó una estrategia integral de política pública ya que reconocía que los retos a enfrentar eran de carácter multidimensional, además que en este PND, se afirmaba que la transformación social sería resultado de crecimiento económico, competencia económica y fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado. En segundo lugar, se tomaba al Desarrollo Humano Sustentable como el establecimiento puntual de la idea de que la igualdad de oportunidades, así como la fortaleza de la dimensión económica no serían suficientes si no se modifica la dimensión política del país. Bajo esta idea de modificación política, se hace referencia a la consolidación de la democracia y el alcance de un verdadero Estado de Derecho, en el cual se debería de cumplir con el supuesto de la ejecución de la libertad política con su respectiva responsabilidad social. En tercer lugar, esta idea de Desarrollo Humano Sustentable, buscaba procurar el desarrollo integral, ya que planteaba el fortalecimiento de la comunidad familiar como el eje de una política que promoviera la formación y realización de las personas. Por último en este PND, se dice que el Desarrollo Humano Sustentable, será la encargada de promover la actualización

---

<sup>58</sup> PND objetivos nacionales, pág. 25

integral del país, pues permitirá que las próximas generaciones se beneficien del medio ambiente cuyas medidas para cuidarlo fueron responsables de los mexicanos que viven hoy.

Debido a los puntos expuestos anteriormente, la política pública que se propuso en el PND, tendría que incluir de manera eficaz el elemento ecológico con el fin de propiciar un medio ambiente sano a lo largo y ancho del territorio del país, así como el cuidado de las reservas de la biosfera.

En suma, este PND, denomina al Desarrollo Humano Sustentable para que el proyecto de país sea viable y prometedor, en este Plan, se afirma que las acciones solo pueden concretarse como un proceso social constante para cada individuo, familia y comunidad del país.

Como finalidad de la administración calderonista, se propuso una política social que logrará un desarrollo humano así como un bienestar para los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para el gobierno entrante, este desarrollo humano y bienestar general, deberían constituir el centro de la acción del Gobierno en materia de igualdad de oportunidades. El gobierno planteó en el eje tres del PND, buscar oportunidades de forma ecuánime y que éstas a su vez, permitieran resolver los problemas profundos de la pobreza, para que el cambio en estas condiciones fuera permanente y así se lograra la transmisión de la pobreza.

De acuerdo al eje tres llamado “igualdad de oportunidades”, la política social del sexenio de Felipe Calderón, tendría como ejes rectores los siguientes puntos:

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos.
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.

- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de recursos.<sup>59</sup>

En este PND, el gobierno de México, identifica tres tipos de pobreza de acuerdo al nivel de ingresos: 1) la educación; 2) acceso a servicios básicos y de salud y 3) la alimentaria y de vivienda. En nuestro caso, la pobreza alimentaria es la que más nos ocupa. Está definida como “la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable”<sup>60</sup>.

El reto que la administración calderonista enfrentó, fue el de la política pública en materia de desarrollo social ya que por un lado, la pobreza se seguía concentrando en zonas marginadas y por el otro, el costo económico de llevar la ayuda a estas zonas, era demasiado alto.

El objetivo uno del eje tres del PND<sup>61</sup>, cuyo fin era reducir significativamente el número de personas en condiciones de pobreza con una serie de políticas públicas que superaran el enfoque asistencialista, esto con la idea de que las personas pudieran adquirir las capacidades y tuvieran la oportunidad de generar trabajo. Se planteó una serie de seis puntos estratégicos para llevar a cabo este primer objetivo, el primero de estos puntos consistiría en fortalecer los programas sociales existentes y que tuvieran como fin superar la pobreza, así mismo se planearía ampliarlos para tomar en cuenta otros tipos de apoyo social con el fin de asegurar la llegada de estos a la población que de verdad lo necesita; el segundo de estos puntos, sería el impulso prioritario al desarrollo de los municipios de mayor marginación, esto se lograría a través de una correcta focalización de recursos así como la coordinación entre el Gobierno Federal y los demás niveles de gobierno; el tercer punto consistió en que

---

<sup>59</sup> Eje 3 “igualdad de oportunidades” Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, pags. 144 -145.

<sup>60</sup> *Ibidem* pág. 145

<sup>61</sup> Me es necesario mencionar que en el PND, no viene cifra alguna sobre cómo se llevarán a cabo dichas acciones; más adelante cuando se dé el análisis correspondiente a los recursos destinados por parte de los PEF del lapso 2007-2012 al programa de OPORTUNIDADES, podrá verse el impacto de la relación que se da entre PND y presupuesto aceptado por el poder legislativo y que supuestamente estará ligado a los objetivos primordiales del PND.

se buscaría asegurar que los habitantes en situación de pobreza resolvieran sus necesidades de alimentación y vivienda digna con un total acceso a servicios básicos y de la salud, así como a una educación de calidad, para esto, se afirmó que se consolidarían programas de apoyo alimentario vigentes; así como brindar atención al fortalecimiento y unificación bajo estándares comunes de alimentación y nutrición. Otra de las medidas bajo este punto estratégico, consistiría en fomentar la adquisición de suelo formal, así como el reforzamiento de los programas ejidales y comunales, tomando en cuenta la sustentabilidad del medio ambiente. Bajo este punto, también se propuso dotar de energía eléctrica a todas aquellas comunidades que no tuvieran, así como el incremento de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y alcantarillado. Para lograr esos resultados, se propuso fortalecer la coordinación entre la SEDESOL, Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la CFE; a las familias que estuvieran recibiendo algún apoyo en alimentación, educación o salud, se les daría un subsidio para el pago de gas y luz. Otra de las acciones de este punto estratégico sería el traslado de los servicios de salud a las poblaciones que no contarán con alguno de ellos, esto con el fin de avanzar en la idea de cobertura universal de salud<sup>62</sup>.

El cuarto punto estratégico tenía como fin, mejorar todos los procesos de planeación, implementación y revisión de los programas que erradicaran la pobreza, realizando un registro único de beneficiarios. Además, se promovería la participación de las comunidades pobres en cuanto a las decisiones sobre las acciones que serían ejecutadas dentro de los diversos programas sociales. Dentro de esta idea de política social, se daría el seguimiento a los programas en las distintas etapas, sobre todo en la evaluación de los resultados que se darían, se planteó también que se fortalecería la reglamentación y mecanismos para el proceso de rendición de cuentas de los funcionarios responsables de participar en estos programas.

El quinto punto estratégico de este primer objetivo, era fortalecer y agrandar los programas y herramientas del Gobierno Federal para el combate a la pobreza, para esto se fortalecería la

---

<sup>62</sup> Para esto, se propuso también que todos los niños nacidos después del 1 de diciembre de 2006, tendrían el derecho a recibir la atención médica necesaria como parte del Catálogo Universal de Servicios de Salud. PND, pág. 153

intervención directa del Estado con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población pobre aplicando “ambiciosos” programas de desarrollo comunitario.

El último punto estratégico de este primer objetivo del PND en cuestión de Igualdad de Oportunidades y combate a la pobreza, consistía en promover la participación de la sociedad civil organizada. Bajo el argumento de que se debía fortalecer la relación de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, se consideró esto indispensable para mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran en situaciones de pobreza; esta participación, permitiría el empoderamiento de los ciudadanos e incluso de las mismas comunidades con el fin de que ellas mismas pudieran decidir, el qué, cómo y cuándo a través de la creación de organizaciones, colectivos o asociaciones basadas en la cooperación y la búsqueda del cumplimiento de los derechos humanos universales. Para explicar la importancia de la participación ciudadana, es menester recordar que como ciudadanos, no podemos solamente minimizarnos a un cuerpo y método electoral que sólo es tomado en cuenta cada vez que hay comicios, no es posible remitirnos a un instrumento para la voluntad de una minoría organizada.

En el siguiente recuadro se exponen las estrategias del objetivo 2 perteneciente al eje 3 del PND, el cual era, apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos, así como buscar el mejoramiento de su calidad de vida, tomando como base, el impulso y apoyo para la generación de proyectos realizables<sup>63</sup>. Esto con el fin de que las familias que se encontraran en un alto nivel de pobreza extrema, obtuvieran las armas económicas y técnicas para volverse económicamente activos y así, atenuar sus insuficiencias alimentarias, así como para mejorar la calidad de vida de cada uno de los miembros de dichas familias de comunidades afectadas por la pobreza extrema, estas mejoras, incluían desde mejora en infraestructura en las localidades así como capacitaciones para la creación de empleos.

En el Eje Tres del PND, las cifras numéricas de las acciones de los puntos estratégicos, no se encuentran explicadas o especificadas, es por ello que dar una cifra exacta sobre el número de empleos, o las actividades a realizar para cumplir con los puntos mencionados no es posible, pues como tal, las metas numéricas sobre número de empleos y capacitaciones,

---

<sup>63</sup> Es importante resaltar que en PND (2007-2012), no vienen cifras o datos numéricos que pudieran explicar de manera más científica los objetivos que se plantearon.

kilómetros de carreteras y número de programas dedicados a las estrategias planteadas en este eje, no aparecen.

**Cuadro 5 Estrategias y acciones plasmadas en el PND dentro del Objetivo 2 del eje 3 “Igualdad de Oportunidades”**

Puntos estratégicos	Acciones
- Apoyar el arranque y operación de proyectos productivos familiares de grupos comunitarios mediante asesoría y micro financiamiento	- Fortalecer y hacer modificaciones necesarias a los programas enfocados a apoyar proyectos productivos que ya operan en esos lugares.
- Ampliar cobertura y mejorar la calidad de las vías y medios de comunicación y transporte de las regiones menos desarrolladas del país.	- Construcción y mejoramiento de carreteras, instalación, ampliación y modernización de las telecomunicaciones. Se impulsará un programa intenso de construcción de caminos rurales mediante el programa “Empleo temporal”.
- Promover proyectos de ecoturismos, turismo de aventura y turismo cultural.	- Capacitación de los habitantes para que sean ellos quienes se beneficien directamente de la creación de empleos por la actividad turística.
- Emprender acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas	- Generar oportunidades regionales de trabajo y producción para resolver el problema migratorio.
- Reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo.	- Se trabajará con los campesinos en acciones que les permitan diversificar sus actividades; se establecerán medidas de protección social para otorgar seguridad financiera a los campesinos.

Elaboración propia con datos del Eje Tres del PND 2007-2012

Las acciones planteadas para combatir la pobreza, al menos en papel, son espectaculares, sin embargo comprobar que dichas acciones amortiguaron o eliminaron la pobreza, es difícil pues los datos proporcionados por instituciones que se encargaron de ejecutar dichas acciones, serán distintos a informes de asociaciones civiles o u ONG’s. Las promesas que se dicen en los actos de campaña difícilmente se cumplen, todo al parecer, se termina convirtiendo en una pasarela de políticos que cuentan con la esperanza de obtener un voto; en Cochoapa el Grande no importa si es un voto informado o no, simplemente las personas



son necesarias para obtener votos. Las giras políticas serán recurrentes, intentar decir lo que está plasmado en papel resulta menos complicado que realizarlo. Un ejemplo de ello es la visita que realizó el entonces secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero, a la montaña donde está Cochoapa <sup>64</sup>. En esta visita, el funcionario anunció una inversión de más de doce millones de pesos para las comunidades más pobres, sin embargo, esto es de cierto modo incongruente; el palacio municipal tuvo un costo de ocho millones de pesos, cifra que es mucho mayor en un 20% a los recursos que fueron destinados dentro del concepto del ramo 33 a Cochoapa el Grande. Durante la temporalidad que nos compete, hubo dos presidentes municipales: Santiago Rafael Bravo (2005-2008) y Daniel Esteban González (2009-2012), nos compete aquí conocer las acciones emprendidas por estos dos funcionarios, así como la respectiva colaboración que hubo a nivel municipal, estatal y federal.

Los informes oficiales de las acciones que el gobierno decide hacer o no, no tendrán la suficiente credibilidad y legitimidad si otros actores de la sociedad, trabajan para mostrar la realidad que día con día viven los habitantes de comunidades rezagadas. Si el Estado, no es competente en cuanto a crear o fortalecer vínculos directos con los ciudadanos, será imposible formular e implementar eficazmente las acciones que van encaminadas a “mejorar” o “eliminar” los problemas. Si el Estado solo se compete a diseñar políticas públicas por el simple hecho de tener que realizarlas, pues es obligación del Estado mejorar la calidad de vida de los ciudadanos así como fortalecer los derechos universales de cada habitante, no se darán los resultados esperados, y sí a ello le sumamos los conflictos de intereses de funcionarios/ciudadanos/empresarios o las malas prácticas que acompañan al ciclo de las políticas públicas (corrupción y sobre todo mala formulación), se obtendrá de resultado cifras alarmantes, pero a esta altura, no es posible como ser humano, considerar a personas como meros números, es menester combatir el pensamiento de desinterés o apatía hacia la mala calidad de vida de los demás.

### **2.3. Recursos económicos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Guerrero**

De acuerdo con el portal del Gobierno Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación, es un documento de política pública que tiene una preponderancia en cuanto a la distribución

---

<sup>64</sup> <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/182102.html>

y destino de los recursos económicos que se darán a las dependencias de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial)<sup>65</sup>, así como a los órganos autónomos tales como el INE o la CNDH. Hay que recalcar que este documento vital, es hecho por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; es por ello que se pueda llegar a explicar los sesgos que existen al momento de realizar una política pública, pues una visión pragmática es la que se antepone al momento de pensar y asignar los recursos a dependencias que necesitan de una mayor atención y vigilancia pues son las encargadas de amortiguar y combatir problemas como el que nos compete en la presente investigación. En este apartado, la intención es dar a conocer los recursos destinados a la SEDESOL en el estado de Guerrero, así como al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y su respectiva Coordinación. Para esto se recurrió a recabar datos oficiales de los Presupuestos de Egresos de la Federación durante el lapso de 2007 al 2012, esto con el fin de mostrar los cambios en cuanto a los ejercicios fiscales de esos respectivos años en materia de Desarrollo Social.

La SEDESOL, es la vía por la cual se busca atenuar el problema de la pobreza mediante la misión y visión de esta misma.

Éstas son:

- “Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.
- Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar.”<sup>66</sup>

Si bien, tanto misión y visión de la SEDESOL, buscan implementar las actividades técnicas con el fin de poner en marcha de manera adecuada la política social que el gobierno en turno, en este caso el de Felipe Calderón, para garantizar la mejora o solución de problemas sociales graves como es el de la pobreza, por medio del desarrollo humano que buscaba incluir a la sociedad para así buscar soluciones al bienestar de la población vulnerable.

---

<sup>65</sup> *Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2016 (s.f.)* Recuperado el 2-octubre-2016 de <http://www.pef.hacienda.gob.mx/>

<sup>66</sup> *Misión de la Sedesol 2006- 2012 (s.f.)* Recuperado el 2-octubre-2016 de <http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL>

**Cuadro 6 Recursos destinados a la SEDESOL en el estado de Guerrero (pesos)**

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Año
	118,270,165	173,961,741	200,520,078	279,985,108	239,889,374	33,415,992	Gasto total
	118,270,165	15,388,039	190,520,078	269,985,108	229,889,374	23,415,992	Suma
	15,597,328	No disponible	15,631,732	14,136,228	14,451,963	14,361,192	Servicios Personales
	Gastos de Operación 2 207 324	No disponible	2,485,463	603,500	619,949	630,100	Materiales y suministros
	No disponible	No disponible	172,422,883	2,105,800	1,776,248	1,765	Servicios Generales
	No disponible	No disponible	No disponible	253,139,580	213,041,214	6,659,00	Otros de Corriente
	No disponible	No disponible	10,000,000	10,000,00	10,000,000	10,000,00	Suma
	No disponible	No disponible	No disponible	10,000,00	10,000,000	10,000,000	Inversión Física
	100,465,513	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	Subsidios

Fuente: Elaboración propia con datos del apartado del Análisis Administrativo Económico de los PEF durante los años, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

Como observamos en la tabla anterior, de acuerdo a los datos oficiales proporcionados en esta herramienta de política pública, existen una serie de irregularidades en cuanto a la información dada pues tenemos por ejemplo en la categoría de subsidios, solo la información disponible del año 2012. En los documentos de los cinco años anteriores, la categoría subsidios, no está presente.

Sin embargo lo que se debe considerar relevante es el cambio en el presupuesto dedicado al estado con el municipio más pobre del país. El cambio más drástico que debe reconocerse es el de que en año 2007, a dicha dependencia en Guerrero se le da un gasto total de \$33,415, 992 de pesos, mientras que para los años 2008 y 2009 se presenta un incremento presupuestal de más de doscientos millones de pesos a dicha dependencia. Sin embargo, para los últimos tres años del sexenio calderonista, se da un notorio recorte pues en el año de 2009 se daba un monto de \$279, 985, 108 pesos, y para el año 2010 se pasó a un monto de \$200, 520, 078 pesos. Siguiendo esta línea de recorte presupuestario a la institución encargada de la disminución de la pobreza, el año 2012 fue el más afectado pues en el 2011 se contó con \$173, 961, 741 pesos mientras que para el año próximo se disminuyó en más de 50 millones de pesos, situación que demuestra el mal escenario económico que atravesó México y la falta de prioridad hacia el desarrollo social en el país.

**Cuadro 7 Recursos para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades\***

Año	Monto (pesos)
2007	\$14, 310, 125, 045
2008	\$16, 430, 848, 840
2009	\$24, 413, 087, 440
2010	\$34, 273, 855, 107
2011	\$35, 355, 077, 096
2012	\$34, 941, 400, 000

Fuente: Elaboración propia con datos del apartado de Programas Presupuestarios en Clasificación Económica de los PEF durante los años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. \*Cifras del programa a nivel federal

Estas cifras nos indican el progreso en cuanto al aumento del presupuesto para este programa que buscó erradicar la pobreza extrema en las regiones más vulnerables del país, sobre todo en estados con altos índices de este problema. Es importante mencionar estos aumentos que se dieron a partir del año 2009, que fue cuando pasó de un monto de \$16, 430, 848, 840 pesos a un total de \$24, 413, 087, 440 pesos. Sin embargo otro aumento que hay que recalcar es el hecho de que en el año 2010 se da un aumento considerable pues se pasa a un monto de \$34, 273,855, 107. Para los dos últimos años de dicho sexenio, la cantidad dedicada a este rubro no sufrió mucha modificación, pues para el año 2011 se da un aumento de \$1, 081, 221, 989 pesos, mientras que para el último año disminuyó una cantidad de \$413,677,096 pesos, es decir concluyó con una cantidad de \$34,941,400,000 pesos.

**Cuadro 8 Monto dedicado a la Coordinación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades\*.**

Año	Gasto total
2007	\$15,608,071,145
2008	\$17,301,751,022
2009	\$25,849,456, 097
2010	\$40,104,399,983
2011	\$39,999,429,837
2012	\$39,520,605,396

Fuente: Elaboración propia con datos del apartado Análisis Administrativo Económico de los PEF de los años 2007, 2008, 2009, 2010,2011 y 2012. \*A nivel nacional.

Estas cifras indican el notorio cambio en cuanto al monto dedicado a la coordinación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Dentro de este rubro están incluidos gastos tales como servicios personales, materiales y suministros, inversión física y los servicios generales. Se puede observar el drástico cambio en el año 2009, ya que para ese año se da un aumento de \$8,547,705,075 pesos; pero hay que recalcar que para el siguiente año, es decir 2010, de \$25,849,456,097 pesos, se pasó a una cantidad de \$40,104,399,983 pesos, es decir un aumento de \$14,254,943,886 pesos. Es de resaltar el hecho de que la administración calderonista enfatizó la preocupación en cuanto a la coordinación de este programa cuyas

estrategias programáticas sectoriales, estuvieron marcadas por el mecanismo y operación para la ejecución de este programa social.

Citando al apartado de estrategias programáticas del PEF correspondiente al año 2007 tenemos que: “Una vez concluida la meta de cobertura general, el Programa deberá reformular su modelo de atención durante el 2007 para enfrentar dos retos fundamentales: la calidad del servicio en salud, alimentación y educación a través del fortalecimiento de sus mecanismos de contraloría social y transparencia; y, orientar todos los esfuerzos para que se incorporen al programa, nacional y localmente, los componentes que puedan abrir nuevas puertas de salida para la extrema pobreza, articulando fuertemente los programas federales, estatales y municipales para promover el desarrollo local, la dimensión productiva y el capital social.”<sup>67</sup>

Las estrategia programática del año 2008 cambia en lo siguiente “El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades continuará atendiendo a 5.0 millones de familias en pobreza a través de un enfoque integral de desarrollo de capacidades con componentes nutricio, educativos y de salud. Se consolidará el apoyo monetario básico a las familias a través del componente energético y se fortalecerá la asistencia y permanencia en la educación media y superior de los becarios, promoviendo que los graduados puedan acceder a oportunidades de ingresos superiores.”<sup>68</sup>

Para el año 2009, la estrategia programática de este programa consistía en: “El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades continuará atendiendo a las familias en pobreza, a través de un enfoque integral de desarrollo de capacidades con componentes nutricionales, educativos y de salud; y consolidar el apoyo monetario básico a las familias, a través del componente energético, además de fortalecer la asistencia y permanencia en la educación

---

<sup>67</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2007, Estrategia Programática Sectorial, pp. 1 y 2, (s.f.) recuperado el 4 de octubre de 2016 de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_07/temas/tomos/20/r20\\_ep.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_07/temas/tomos/20/r20_ep.pdf)

<sup>68</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2008, Estrategia Programática, p. 1, (s.f.) recuperado el 4 de octubre de 2016 de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_08/temas/tomos/20/r20\\_ep.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_08/temas/tomos/20/r20_ep.pdf)

media y media superior de los becarios, promoviendo que los graduados puedan acceder a oportunidades de ingresos superiores.”<sup>69</sup>

En el año 2010, la estrategia programática fue la siguiente “El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades continuará atendiendo a las familias en pobreza, a través de un enfoque integral de desarrollo de capacidades con componentes nutricionales, educativos y de salud; además de fortalecer la asistencia y permanencia en la educación media y superior de los becarios, promoviendo que los graduados puedan acceder a oportunidades de ingresos superiores.”<sup>70</sup>

Siguiendo la línea de estas estrategias programáticas, la del año 2011 es la siguiente: “El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades continuará atendiendo a las familias en pobreza, a través de un enfoque integral de desarrollo de capacidades con componentes nutricionales, educativos y de salud; fortaleciendo la asistencia y permanencia en la educación media y superior de los becarios promoviendo que los graduados puedan acceder a oportunidades de ingresos superiores.”<sup>71</sup>

Para el último año de la administración de Felipe Calderón, la estrategia programática quedó de la siguiente forma: “El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades continuará atendiendo a las familias en pobreza, a través de un enfoque integral de desarrollo de capacidades con componentes nutricionales, educativos y de salud; fortaleciendo la asistencia y permanencia en la educación media y superior de los becarios promoviendo que los graduados puedan acceder a oportunidades de ingresos superiores.”<sup>72</sup>

Tenemos que la única estrategia programática diferente es la del año 2007, pues los años restantes del sexenio, las estrategias fueron las mismas. Es pertinente señalar que tratándose de un programa para erradicar la pobreza, su estrategia debió de haber sido mayormente

---

<sup>69</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2009, Estrategia Programática, pp. 5 y 6, (s.f.) recuperado el 4 de octubre de 2016 de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_09/temas/tomos/20/r20\\_ep.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_09/temas/tomos/20/r20_ep.pdf)

<sup>70</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2010, Estrategia Programática, pp. 6 y 7, (s.f.) recuperado el 4 de octubre de 2016 de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_2010/temas/tomos/20/r20\\_ep.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2010/temas/tomos/20/r20_ep.pdf)

<sup>71</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2011, Estrategia Programática, p. 4, (s.f.) recuperado el 4 de octubre de 2016 de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_2011/temas/tomos/20/r20\\_ep.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2011/temas/tomos/20/r20_ep.pdf)

<sup>72</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2012, Estrategia Programática, p. 4, (s.f.) recuperado el 4 de octubre de 2016 de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/temas/tomos/20/r20\\_ep.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/temas/tomos/20/r20_ep.pdf)

planeada en el sentido de ser más ambiciosos en cuanto a las metas y especificar las metas deseadas. Tratándose de un documento de política pública oficial, las estrategias a utilizar tendrían que haber sido más claras y reales, y sobre todo no haber sido repetidas.

Dentro de las estrategias programáticas, se describen las actividades que se llevarán a cabo, más no especifica los montos o rubros dedicados por ejemplo al desarrollo de capacidades o número de becarios beneficiados con el programa. Estas estrategias solo varían en unas cuantas palabras y sin embargo, ninguna de las mostradas proporciona los datos exactos sobre el monto destinado a las actividades del programa. En el siguiente apartado se muestran los cuartos informes trimestrales con las cantidades de dinero destinadas a las acciones de las estrategias programáticas.

#### **2.4. Los informes gubernamentales**

En este apartado revisaremos los informes oficiales que la SEDESOL proporcionó en cuanto a este programa social. Este programa contenía los siguientes apoyos:

- 1) Componente educativo: 1.1 Becas educativas, 1.2 Apoyo para útiles escolares y 1.3 Apoyo Jóvenes con Oportunidades;
- 2) Componente Salud: 2.1 Atención a la Salud, 2.2 Prevención y atención de la desnutrición, 2.3 Capacitación para el autocuidado de la salud y 2.4 Apoyo para Adultos Mayores;
- 3) Componente alimentario: 3.1 Apoyo Alimentario, 3.2 Apoyo Alimentario Complementario, 3.3 Apoyo Infantil.<sup>73</sup>

De acuerdo con el primer informe trimestral el programa contaba con cuatro millones 980 mil 252 familias, sin embargo por movimientos en cuanto al número de familias beneficiarias, al final de ese año el padrón aumento a un total de cuatro millones 931 mil 883 familias, éstas fueron distribuidas en 91 mil 935 localidades de dos mil 444 municipios en las treinta y un entidades federativas de la República Mexicana y en el Distrito Federal en aquel entonces. De acuerdo ahora, con el segundo informe trimestral, el programa tuvo cobertura en todos los municipios del país con un total de cuatro millones 931 mil 883

---

<sup>73</sup> Secretaría de Desarrollo Social *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* recuperado el 5 de octubre de 2016 de [http://www.programassociales.mx/?page\\_id=45&fl=1&se=9&pr=2816](http://www.programassociales.mx/?page_id=45&fl=1&se=9&pr=2816) \*A nivel nacional



familias, de las cuales un millón 229 mil 579 corresponden a familias que habitan en localidades indígenas (17 mil 452 localidades), atendió a cinco millones 226 mil 903 becarios y a 218 mil 996 adultos mayores<sup>74</sup>. En el sitio web del municipio de Cochoapa el Grande, no hay información alguna sobre este rubro. Sin embargo, siguiendo la línea de este informe oficial, las cifras sobresalientes quedan de la siguiente manera:

- El presupuesto para atender al número de familias beneficiadas fue de 6, 557, 901,135. El número de familias que se encontraban en la meta e inversión por modalidad era de 5, 000,000 familias, sin embargo el número de familias atendidas correspondió a 4, 931,883, como se dijo renglones arriba.

Los indicadores de las reglas de operación de dicho programa durante el año 2007, fueron dos: disminuir los índices de pobreza y apoyos a adultos mayores de 70 años. Para el primero se tuvo como meta, entregar apoyos económicos para la adquisición de bienes alimenticios y de esta forma atenuar la pobreza extrema de dichos habitantes. En esta parte podemos observar que la decisión que tuvo el gobierno en turno fue la de acabar con la pobreza alimentaria en localidades vulnerables como lo es Cochoapa el Grande. El porcentaje que se tuvo a nivel federal en cuanto a la cobertura de este programa social y su respectiva aplicación fue de 98.6%.

Para el año 2007, no se contó con algún informe oficial que desarrollará de manera más específica, los montos proporcionados a cada rubro del programa. Sin embargo, más adelante, mencionaremos los correspondientes a los años siguientes. Así mismo en el apartado siguiente, mencionaremos algunas cifras y evaluaciones que organismos no oficiales realizaron a la implementación de este programa, en este caso, nos basaremos en el rubro de alimenticio.

De acuerdo al último informe trimestral del año 2008, el programa tenía un padrón de 5 millones 49 mil 206 familias, distribuidas en 95 mil 819 localidades de 2 mil 445 municipios en las 31 entidades federativas de la República Mexicana y en el Distrito Federal; 84.96 por

---

<sup>74</sup> Secretaría de Desarrollo Social *COORDINACIÓN NACIONAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES SEGUNDO INFORME TRIMESTRAL INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO ENERO-JUNIO DE 2007*, recuperado el 5 de octubre de 2016 de [https://transparencia.prospera.gob.mx/f9\\_archivos/6.%20INFORME%20SOBRE%20LA%20EJECUCION%20DEL%20PRESUPUESTO.pdf](https://transparencia.prospera.gob.mx/f9_archivos/6.%20INFORME%20SOBRE%20LA%20EJECUCION%20DEL%20PRESUPUESTO.pdf)

ciento de las familias se ubican en localidades rurales y el 15.04 % restante, en localidades urbanas atiende a cinco millones 30 mil 241 becarios y a 92 mil 921 adultos mayores.<sup>75</sup> En este informe se presenta el desglose de los montos dedicados a cara apoyo de este programa; quedó de la siguiente forma: el componente alimentario consistió en la emisión de apoyos monetarios directos mensuales, con entrega bimestral, a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega bimestral de complementos alimenticios y la educación alimentario nutricional busca reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.<sup>76</sup> El rubro de apoyo energético consiste en la entrega de un apoyo mensual a las familias con el fin de disminuir el gasto que realizan en el rubro del consumo de energía eléctrica, leña, carbón, entre otros. Como veremos durante estos informes, este rubro está presente al igual que el componente educativo, el cual consistió en la entrega de becas y útiles escolares e beneficiarios menores de 18 años. En cuanto al apoyo alimentario, este programa buscó atenuar las embestidas de las alzas internacionales de los precios de los alimentos que terminan repercutiendo en el abastecimiento de la Canasta básica de las familias.

De forma más desglosada tenemos la siguiente tabla de montos:

**Cuadro 9 Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2008**

Apoyo alimentario	\$195.00
Apoyo adultos mayores (por adulto mayor de 70 años)	\$275.00
Vivir mejor	\$120.00
Apoyo energético	\$55.00

Fuente: Elaboración propia con datos del cuarto informe trimestral sobre el Programa de Desarrollo Humana Oportunidades

<sup>75</sup> SEDESOL *CUARTO INFORME TRIMESTRAL 2008*, Enero 2009, pp. 271- 303, recuperado el 5 de octubre de 2016 de

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto\\_Informe\\_Trimestral\\_2008.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Informe_Trimestral_2008.pdf)

<sup>76</sup> Ibid, p.275

Sin embargo, además de estos rubros está la del monto del componente educativo, en este caso tenemos que el monto máximo que podría recibir una familia que tuviera hijos en la educación básica era de un total de \$1,380 pesos, pues el monto dedicado a becas fue de \$1,010 pesos. Si la familia contaba con un hijo estudiando en el nivel medio superior el monto de beca ascendía a \$1,850 pesos, dando un apoyo máximo de \$2,220 pesos por familia. Como mencionamos en apartados anteriores, en Cochoapa el Grande, Guerrero, el índice de educación llegaba a que un habitante de dicho municipio, si corría con suerte y tenía los ingresos suficientes, lograba llegar a la secundaria.

De acuerdo con los criterios de distribución, operación y administración de este programa, se llevaron diversas acciones como la identificación de familias susceptibles para recibir el apoyo (245,077 familias) así como la respectiva recertificación, pues un total de 649,631 familias participaron durante el proceso. Aunado a esto se llevó a cabo una nueva verificación de las condiciones económicas de los integrantes del padrón, pues con esto se dio cuenta de que 4,458 familias ya no entraban en la categoría de pobreza extrema y por ello dejaron de pertenecer a dicho programa, además de que, 2044 familias no fueron localizadas durante dos ocasiones para ser entrevistadas.<sup>77</sup>

Siguiendo la línea de revisar el presupuesto ejercido de este programa, de acuerdo al cuarto informe trimestral del 2009, al día 31 de diciembre de dicho año se tenía en el padrón del programa a 5,209,359 familias distribuidas en 97,922 localidades de 2445 municipios de los 31 estados de la república y del distrito federal. Del total de familias del padrón del programa, un total de 1,329,745 pertenecen a localidades indígenas las cuales ascienden a un total de 19,456 localidades.

Los montos mensuales a los apoyos de este programa quedaron de la siguiente forma:

---

<sup>77</sup> Ibid, p. 278

**Cuadro 10 Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2009**

Apoyo alimentario	\$ 210.00
Apoyo a adultos mayores (adultos mayores de 70 años)	\$295.00
Vivir mejor	\$120.00
Apoyo energético	\$55.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009

Tomando en cuenta el componente educativo, si una familia cuenta con algún integrante en educación básica, recibirá un monto de \$1,075 pesos, dando como máximo monto de apoyo un total de \$1,460 pesos mensuales. En caso de que en la familia apoyada se encuentre algún persona con estudios a nivel medio superior, el monto se incrementa a \$1,970 pesos, dando como un monto máximo total de apoyo \$2,355 pesos<sup>78</sup>. Esto refleja un aumento de \$150 pesos al presupuesto ejercido de 2009.

Mediantes las acciones para la verificación de las reglas de operación de dicho programa, se comenzó con la verificación permanente de 12,982 familias de las cuales 3,167 familias ya no estaban catalogadas para recibir apoyos o dejaron de ser consideradas como miembros de la pobreza extrema, un total de 144 familias no quisieron ser verificadas mientras que un total de 897 familias no se localizaron en una segunda visita por parte del personal de la Coordinación de este programa<sup>79</sup>.

Dentro de este informe institucional, una de las finalidades era mantener a este programa social como antipartidista y altamente transparente. Durante el periodo de enero-diciembre de 2009, dice el documento, se llevaron a cabo 69 reuniones informativas en materia de blindaje electoral. En el estado de Guerrero se llevaron a cabo 2 reuniones, y el número de municipios de este estado fue de 81, de los cuales solo 43 asistieron, dando un total de 239

<sup>78</sup> SEDESOL *CUARTO INFORME TRIMESTRAL 2009*, Enero 2010, pp. 235, recuperado el 5 de octubre de 2016 de [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto\\_Info\\_rme\\_Trimestral\\_2009.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Info_rme_Trimestral_2009.pdf)

<sup>79</sup> Ibid, p. 239

personas que asistieron a dichas reuniones<sup>80</sup>. En el sitio web de Cochoapa el Grande, no aparece referencia alguna sobre dicha reunión, y en el informe oficial tampoco.

A finales del año 2010, el padrón de este programa social, tenía a un total de 5, 818, 954 familias, las cuales se encontraban distribuidas en 97, 053 localidades de 2445 municipios de las 32 entidades del país, es decir, las mismas localidades y municipios del año anterior. Un total de 78.5% de estas familias habitan en comunidades rurales, mientras que 1, 456, 715 familias habitan en un total de 19, 505 localidades indígenas, es decir, lo mismo que el año anterior. Del total de las familias del padrón, un total de 5, 194, 228 eran becarios mientras que el número de adultos mayores era de 75, 550<sup>81</sup>.

De acuerdo a la repartición de los montos mensuales correspondientes se vuelve a notar un incremento en las cifras, así como la adhesión de una nueva categoría la de apoyo infantil vivir mejor cual requisito era que en cada familia hubiera un menor de 0 a 9 años y que a lo máximo se podría brindar 3 apoyos por familia:

**Cuadro 11 Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2010**

Apoyo alimentario	\$220.00
Apoyo a adultos mayores (mayores de 70 años)	\$305.00
Vivir mejor	\$120.00
Apoyo energético	\$60.00
Apoyo infantil vivir mejor	\$100.00

Fuente: Elaboración propia con datos de los montos mensuales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El monto máximo de una familia con integrante becario del nivel básico escolar era de \$1515.00 pues el monto máximo correspondiente por becario era de \$ 1115.00. En cambio, si en la familia había un miembro estudiante del nivel medio superior el monto máximo por becario ascendía a \$2040.00 pesos, es decir, el apoyo total máximo era de \$2,440 pesos

<sup>80</sup> Ibid p.245

<sup>81</sup> SEDESOL *CUARTO INFORME TRIMESTRAL 2010*, Enero 2011, pp. 289, recuperado el 5 de octubre de 2016

[dehttp://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto\\_Informe\\_Trimestral\\_2010.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Informe_Trimestral_2010.pdf)

mensuales<sup>82</sup>. Se puede observar que a diferencia del año pasado el apoyo a la modalidad de adultos mayores incrementó 10 pesos, al igual que el rubro de apoyo alimentario, mientras que el apoyo energético aumento solo 5 pesos al total.

Para alcanza los objetivos de este programa, se llevó a cabo la incorporación de familias que siendo vulnerables no se encuentran inscritos en programa alguno de apoyo, así como la realización de mesas de apoyo (MAP); en estas mesas las familias beneficiadas reciben apoyo en cuanto a orientación y atención para agilizar los trámites y resolución de estos mismos<sup>83</sup>. En este informe no especifica en que municipios se llevaron a cabo estas medidas para mejorar la implementación de dicho programa. De nuevo, en el portal del municipio más pobre del país no está tal información.

En el último informe trimestral correspondiente al año 2011, tenemos que dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se da el objetivo de “contribuir a la ruptura del ciclo generacional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud, nutrición de las familias beneficiadas del programa”.<sup>84</sup>

Para el 31 de diciembre de 2011, el padrón estaba compuesto por un total de 5,827,318 familias distribuidas ahora en 97,437 localidades de 2,439 y nueve delegaciones del Distrito Federal. Del total del universo atendido, 5,982,688 son becarios y 81,042 son adultos mayores.<sup>85</sup>

Los montos de estos apoyos monetarios y los montos máximos que una familia pudo revivir en ese año quedaron de la siguiente forma:

---

<sup>82</sup> Ibid. p. 291

<sup>83</sup> Ibid p. 307

<sup>84</sup> SEDESOL *CUARTO INFORME TRIMESTRAL 2011* , Enero 2012, p 345, recuperado el 5 de octubre de 2016 de

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto\\_Info\\_rme\\_Trimestral\\_2011.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Info_rme_Trimestral_2011.pdf)

<sup>85</sup> Ibid, p. 346

**Cuadro 12 Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante 2011**

Apoyo alimentario	\$225.00
Apoyo adultos mayores	\$315.00
Vivir mejor	\$120.00
Apoyo energético	\$60.00
Apoyo infantil vivir mejor	\$105.00

Fuente: Elaboración propia con datos de los montos mensuales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Respecto al monto educativo, durante este año se fijó por medio de las reglas de operación que el monto máximo de apoyo que se le podría dar a un becario de nivel básico educativo correspondía a \$1155.00, dando como un monto máximo de apoyo a la familia un total de \$1560.00. En cambio, si en la familia había algún integrante que estuviera estudiando en el nivel medio superior recibiría como monto máximo de beca un total de \$2115.00 pesos, dando un monto máximo a la familia de \$2520 pesos. Cabe señalar que los únicos aumentos que se dieron fueron en cuanto al apoyo a adultos mayores y al apoyo infantil vivir mejor, con un aumento de cinco pesos respectivamente.

Para ejecutar las acciones de inclusión de nuevas familias, la coordinación de este programa liberó un escenario de atención durante el año 2011, el cual estaba integrado por 62,167 localidades de las cuales 15, 152 aun no contaban con la presencia de este programa<sup>86</sup>, sin embargo en este documento indica que después de esta fase, se atendieron a 2579 familias mexiquenses y 1634 familias chiapanecas.

Para llevar a cabo las actividades de ajuste de modalidades de operación o cancelación, los Comités Técnicos Estatales son las instancias encargadas de la coordinación interinstitucional de la autoridad federal, estatal y municipal, así como los sectores de Salud, Educación y Desarrollo social. Estos órganos tienen el objetivo de propiciar y elevar la calidad del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como a instrumentar las herramientas necesarias que permitan alcanzar los logros del mismo. De acuerdo a esta

---

<sup>86</sup> Ibid p. 354

modalidad de Comités Técnicos, al cerrar el año, se realizaron un total de 186 sesiones, en las cuales se dieron 1099 acuerdos para mejorar la implementación de este programa<sup>87</sup>. En este informe, los acuerdos no están presentes, tampoco información sobre las localidades donde se llevaron a cabo estas reuniones.

En el último año de la administración de Felipe Calderón, la cobertura del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades abarcó localidades donde “existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como de accesibilidad a los servicios de educación, que permitan operar en forma integral los componentes del programa”<sup>88</sup>

Para el día 31 de diciembre de 2012, el programa contaba con un padrón activo de 5,845,056 familias, distribuidas en 48, 495 localidades de 2,403 municipios en las 32 entidades de la república. De este padrón un total del 29.4% se ubican en localidades rurales, mientras que un total de 70,073 familias habitan en localidades indígenas.<sup>89</sup>

De acuerdo a este informe de la SEDESOL, los apoyos monetarios que las familias reciben, son modificados semestralmente bajo la condición de la disponibilidad presupuestal y con base a los índices asociados de las Líneas de Bienestar Rural y Urbano. Los montos que fueron entregados a las familias con base al presupuesto de egresos de la federación del año 2012, quedaron de la siguiente manera:

---

<sup>87</sup> Ibid p. 361

<sup>88</sup> SEDESOL *CUARTO INFORME TRIMESTRAL 2012*, Enero 2013, p. 299, recuperado el 5 de octubre de 2016 de

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto\\_Info\\_rme\\_Trimestral\\_2012.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Info_rme_Trimestral_2012.pdf)

<sup>89</sup> Ibid, p. 300



**Cuadro 13 Montos mensuales correspondientes al Programa de Desarrollo Humano  
Oportunidades durante 2012**

Apoyo alimentario	\$315.00
Apoyo adultos mayores (por adulto mayor a 70 años)	\$345.00
Vivir mejor	\$130.00
Apoyo infantil vivir mejor	\$115.00

Fuente: Elaboración propia con datos del cuarto informe trimestral de SEDESOL del año 2012

Cabe señalar que en este año, hubo dos cambios, el primero nos indica que el apoyo energético no apareció, mientras que hubo una serie de incrementos al apoyo de adultos mayores por 30 pesos, mientras que al rubro de apoyo alimentario el incremento fue de 90 pesos, en cuanto a los rubros de vivir mejor y apoyo infantil vivir mejor, el aumento es de 10 pesos.

Siguiendo con los cambios durante el ejercicio presupuestario, en cuanto al componente educativo el monto máximo de becario que estudiaba en el nivel básico, era de \$1265.00, y como monto total máximo de familia podría recibir un total de \$1710.00, un aumento notorio respecto al del año anterior. Haciendo referencia al monto máximo por becario que se encontraba estudiando en el nivel medio superior, el monto por beneficiario era de \$2320.00, dando así un monto máximo por familia de \$2765.00 pesos, reflejando un aumento respecto al año anterior de \$245 pesos.

Una vez que se han revisado las ejecuciones del presupuesto fiscal de acuerdo a los informes de la SEDESOL, instancia de ejecutar junto con la Coordinación del Programa de Desarrollo Humano este programa, es pertinente revisar las evaluaciones del CONEVAL así como de otras instancias ajenas al sector gubernamental. Esto con el fin de identificar las posibles anomalías o sesgos en la implementación de este programa y, de esta forma, identificar si es que el programa impacto en la disminución del municipio más pobre de México. Es en ese apartado donde habrá limitaciones, pues no hay información proporcionada del municipio sobre los recursos que le hayan sido otorgados, es por ello, que se revisaran algunos artículos periodísticos para hacer la comparación del antes y después (2007-2012) de

Cochoapa el Grande, una vez puesto en marcha el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Cabe señalar que las cifras expuestas son a nivel nacional, pues dentro de los informes citados, no se menciona el nombre de los municipios que fueron beneficiados, sólo indican el número de municipios que fueron integrados al programa.

## **2.5 Otros informes sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

En este apartado, se revisan otras evaluaciones al programa que nos compete. Para esto, primeramente se revisó la meta evaluación publicada en octubre de 2012 por la Universidad Autónoma de Chiapas y el Centro Universidad Empresa, cuyo objetivo fue "... analizar los avances y logros en materia de evaluación y monitoreo durante el periodo 2007-2012, así como identificar áreas de oportunidad que permitan al programa obtener mejores resultados en próxima administración federal..."<sup>90</sup>

Sin embargo, hay que aclarar, que en las evaluaciones revisadas, no se refieren sobre el municipio objeto de estudio, las evaluaciones mencionadas, no realizan como tal estudios o investigaciones en dicho municipio. En algunas evaluaciones y análisis que evalúan este programa, toman como referencia a los estados de Oaxaca, Chiapas, Sonora y Chihuahua.

La primera meta evaluación que se revisa, los investigadores de la Universidad Autónoma de Chiapas, comienzan con la explicación de la población potencial y la población objetivo. La primera son aquellos hogares que perciben ingresos menores a la línea de bienestar la cual es definida por el CONEVAL la cual es expresada en su metodología de la medición de la pobreza multidimensional. La segunda está formada por dos líneas, la cual son los hogares que tienen un ingreso per cápita es inferior a la línea monetaria de verificaciones permanentes de condiciones socio económicas, y la segunda, es aquella que se entiende por aquellos hogares cuales condiciones socioeconómicas impiden que se desarrollen las

---

<sup>90</sup> Universidad Autónoma de Chiapas, *Meta evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Informe Final*, [en línea], Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 23 de octubre de 2012,[consultado en línea el 5 de noviembre de 2016] pág. 1

capacidades de sus miembros en materia de educación, salud y nutrición tomando en cuenta los criterios de metodología de la fiscalización.

De acuerdo con la meta evaluación, el programa tuvo una evolución importante de cobertura:

**Cuadro 14 La evolución de la cobertura**

Tipo de población	Unidad de medida	2006	2008	2010	2011	2012
Potencial	Millones de hogares	5.43	5.36	5.36	11.95	14.0
Objetivo	Millones de hogares	5.00	5.00	5.8	10.03	12.3
Atendida	Millones de hogares	5.00	5.04	5.81	5.82	5.80
Atendidas/ Objetivo	Porcentaje	100	100.8	100.17	58.02	47.15

Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Lo anterior y de acuerdo a la Universidad Autónoma de Chiapas, institución encargada de realizar esta evaluación, afirma que la cobertura del programa aumentó considerablemente pues logró sobrepasar el 100% de cobertura. Durante los años 2008 y 2010 la población que fue atendida sobrepasó la población objetivo y en el 2010, la cobertura sobrepasó la población potencial esperada. Sin embargo para 2011 y 2012, se da una disminución del porcentaje de la población atendida.

Siguiendo con las evaluaciones al programa, tenemos la Evaluación de Consistencia y Resultados del año 2007 y la cual estuvo a cargo del Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México. En este caso, se evaluó el diseño y orientación del programa con el fin de retroalimentar la aplicación y resultados del programa. Es por ello que se propuso analizar la congruencia y diseño del programa para así, identificar si este programa contó con los adecuados instrumentos de planeación y orientación para una correcta cobertura.

El resultado principal que arrojó esta evaluación fue que los logros variaron ampliamente dependiendo de los indicadores seleccionados, así como las características de los beneficiarios del padrón, localidades y el tamaño de las brechas de desigualdad.<sup>91</sup> Dentro de esta misma evaluación, el evaluador encargado consideró que: “...El problema al que va dirigido el programa es el déficit de capacidades básicas en educación, salud y alimentación que presentan los miembros de las familias en condiciones de pobreza extrema. Con efectos a lo largo del ciclo de vida y afectando desproporcionadamente a niños, niñas y mujeres, dicho déficit se expresa en baja escolaridad y precario estado de salud y desnutrición, elementos que se ubican al centro de un círculo vicioso que inhibe el desarrollo pleno de los individuos, afecta negativamente su calidad de vida y la de sus familias, acrecienta su vulnerabilidad y reduce sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar...”<sup>92</sup>. Sin embargo el evaluador también consideró que el avance en cuanto a cobertura no era suficiente pues “...El problema surge de una inconsistencia entre el diseño conceptual y el diseño operativo del programa—donde, por principio, el primero debe definir al segundo y no al revés. En el planteamiento del problema focal se deja en claro que éste afecta a toda la población en pobreza extrema; por ello, en 2007 se planteó atender a los 5 millones de familias así consideradas. Sin embargo, los criterios de selección de localidades requieren a éstas tener simultáneamente acceso y capacidad de atención a servicios educativos y de salud; entonces, las familias que viven en localidades marginadas pequeñas y dispersas, carentes de acceso a uno o ambos estos servicios, quedan automáticamente excluidas, aun siendo— paradójicamente—las que tienen mayores carencias y necesidades...”<sup>93</sup>. Teniendo los posibles sesgos en lo que es el análisis de la población potencial y objetivo, esta evaluación consideró que el programa cumplió con todos los estándares del propósito y fin tomando en cuenta los lineamientos de las Reglas de Operación del programa.

De acuerdo al Análisis de los Procesos de Salud, Enfermedad y Atención en Hogares Indígenas y Rurales bajo la cobertura del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que estuvo a cargo de la coordinación del CIESAS, tuvo como objetivo el impacto cualitativo, el cual tenía como fin describir las condiciones sobre salud a la cual estaban

---

<sup>91</sup> Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM CCM). Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Desarrollo Humanos Oportunidades (ecr 2007)

<sup>92</sup> *Ibíd.*, pág. 16

<sup>93</sup> *Ibíd.*, pág.69

expuestos los beneficiarios del programa, en segundo lugar, acordar si estas condiciones en colaboración con el programa estaban incidiendo de manera real en las condiciones de los beneficiarios y en su modalidad de atención, por último, buscaba identificar el impacto de las acciones que buscan asegurar el modelo de salud garantizado por el Estado.

Como se había mencionado antes, este análisis realizó investigaciones en los estados de Oaxaca, Chiapas, Chihuahua y Sonora. Con el fin de identificar las condiciones de salud, se realizaron entrevistas a médicos, enfermeras y asistentes rurales, se realizó también la observación de 47 centros médicos de primer y segundo nivel, así como el registro de las experiencias de personas inscritas y no al programa; la muestra de estas historias fue de un total de 299, divididas en 38 en Oaxaca, 44 en Chiapas, 92 en Chihuahua y 55 en Sonora.<sup>94</sup>

Los resultados de esta evaluación arrojan que “...A mayor grado de marginación, los servicios públicos son más deficientes. Los esfuerzos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se ven limitados por barreras geográficas, culturales, étnicas y prácticas médicas. Los centros de salud tienen limitaciones de mobiliario e instrumental médico. La infraestructura es precaria. Los encargados enfrentan obstáculos que impiden cumplir con sus responsabilidades. La falta de capacitación de las asistentes rurales de salud limita las demandas de atención. Los hogares indígenas presentan las condiciones más desfavorables de acceso a los servicios de salud y atención. Los hogares indígenas consideran que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha tenido un cambio positivo en sus hogares y comunidades...” En cuanto a la evaluación que se realizó a hogares indígenas que no eran beneficiarios de este programa, los resultados arrojaron que: “... los hogares indígenas no beneficiarios visitan con menos frecuencia los centros locales de salud. Uso ilimitado de los centros de salud, tendencia en la auto atención y al uso de medicina tradicionales en enfermedades menores...” Sin embargo en cuanto a los hogares no indígenas y que no son beneficiarios de este programa, los resultados arrojaron que: “... los hogares mestizos no beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

---

<sup>94</sup> Bautista A., Sergio (2008). “Efectos sobre la utilización de servicios y el estado de salud de sus beneficiarios”, Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II, Capítulo III. Primera Edición 2008.

prefieren la medicina tradicional que los servicios de salud del Estado. La auto atención, los remedios caseros y las resoluciones religiosas son prácticas comunes...”<sup>95</sup>

La anterior evaluación nos indica dos aspectos importantes para esta investigación, el hecho de que existen ciertas barreras geográficas que hacen que el programa tenga limitaciones al momento de entregar los apoyos nos indica que no hay una eficacia total de las acciones de política pública implementada, sin embargo el otro aspecto importante es el hecho de que los hogares encuestados y que son beneficiarios del programa, aceptaron que dicho programa ha efectuado un cambio positivo en sus vidas, es decir, el programa ha atenuado las deficiencias en materia de salud para estos hogares. Sin embargo, nos encontramos con el problema que mencionamos al principio, pues las encuestas aplicadas no se efectuaron ni si quiera en el estado de Guerrero por lo que afirmar, por ejemplo las mejoras en materia de salud para las familias indígenas de Cochoapa el Grande, sería emitir una falencia.

De acuerdo a la Evaluación Específica de Desempeño 2009 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, cuya evaluación fue coordinada por el CONEVAL con el fin de valorar el desempeño de evaluar los programas federales que operaron durante el año 2008. En esta evaluación, el resultado arrojó una serie de aspectos en los cuales se puede hacer una mejora para que el programa que nos compete tenga un mayor impacto y cumpla sus fines y propósitos. Los aspectos fueron los siguientes: “...integrar un equipo de trabajo con expertos, con el objeto de implementar una serie de intervenciones para mejorar la calidad de la educación, crear una vertiente que incida en la calidad educativa e introducir cursos de re nivelación en competencias de lectura, escritura y matemáticas. Realizar una agenda de evaluación del impacto en la transmisión intergeneracional de la pobreza; revisar la definición de la población potencial y objetivo y hacer un cambio en los criterios y metodologías para la cuantificación e identificación de la población potencial; elaborar un programa estratégico; y elaborar un diagnóstico actualizado y adecuado a la problemática que sustenta la razón de ser del programa...”<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> *Ibíd.* p.31

<sup>96</sup> Yaschine A., Iliana. Evaluación Específica de Desempeño 2008-2009 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (EED08/09)

Los resultados de la evaluación revisada tienen dos vertientes, por un lado tenemos el aspecto educativo, pues se presentan esta serie de recomendaciones para hacer efectiva la calidad de la educación, es decir, que el simple hecho de entregar un apoyo económico a los beneficiarios no va a asegurar un alto rendimiento escolar por parte de los beneficiarios. Por otro lado tenemos el hecho de una mala conceptualización de los conceptos de población potencial y objetiva, pues esto, tiene que ver con el impacto final de la implementación del programa; si el programa no llega a las familias realmente necesitadas, se está hablando de que existe un sesgo a la hora de definir cuáles serán las poblaciones que deben de atenderse, y por tanto el nivel y calidad de cobertura del programa.

La evaluación Específica de Desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del año 2009, y la cual estuvo a cargo del Colegio de la Frontera Norte y coordinada también por el CONEVAL, arrojó dos valoraciones importantes. La primera de ellas es que las: "...evaluaciones de impacto en el medio rural muestran efectos positivos en el logro escolar de los jóvenes beneficiarios, así como en la salud y nutrición de la población infantil menor de 2 años. El desempeño escolar en español de los becarios de educación básica, se ve afectado por factores de índole individual y familiar que requieren de tratamientos alternativos. Por otro lado en 2009 se instrumentaron cambios importantes en su operación (esquema distinto en el manejo de Jóvenes con Oportunidades, modelo alternativo de focalización, gestión y atención para zonas urbanas..."<sup>97</sup>

.Dentro de los aspectos que durante la evaluación fueron encontrados como susceptibles a mejorar fueron los siguientes: "...la ausencia de mecanismos formales para la interacción entre personal de Oportunidades y el sector salud a nivel local impiden el flujo de información sobre la situación de los beneficiarios. Se necesita Identificar áreas de oportunidad para expandir las becas educativas. Las vocales no tienen los incentivos suficientes para su participación en la operación. Dado que los encuestadores y el personal del Programa no hablan la lengua indígena de la zona, el monolingüismo y las barreras culturales, provocan que las familias indígenas estén en condiciones de desventaja y sean

---

<sup>97</sup> Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM CCM). Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Desarrollo Humanos Oportunidades (ecl11/12) Pág. 42

más propicias a la exclusión. Se requiere, además, ampliar la información a la población beneficiaria sobre la disponibilidad de servicios de salud de segundo y tercer nivel...”<sup>98</sup>

De nuevo nos encontramos con la barrera de que en esta evaluación no se menciona como tal la metodología utilizada para llegar a estas valoraciones. Sin embargo al momento de revisar las susceptibilidades tenemos de nuevo ese sesgo en cuanto a falta de comunicación de los diferentes niveles de gobierno. Esto da como resultado de nuevo, que se dé una mala conceptualización sobre los conceptos de población potencial y objetivo y por ende se presenta la insuficiente cobertura para hogares que realmente lo necesitan. Otra cosa que resulta preocupante es el hecho de la barrera cultura persistente a la hora de implementar el programa. En la localidad de Cochoapa el grande, de acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005 reportó que 12 489 personas, el 98% de la población de 5 años y más, hablan alguna lengua indígena, siendo el mixteco el predominante. Esto nos indica a manera de juicio empírico que, en el municipio que nos interesa, la falta de personal con diversas capacidades lingüísticas podría impactar de manera ineficaz en el conocimiento y relación necesarios del personal del Programa con los habitantes de la localidad y por lo tanto desde el comienzo de la implementación del programa se daría un sesgo pues esta barrera lingüística puede provocar el alejamiento inmediato de los pobladores. Sin embargo en esta investigación no se tuvo la oportunidad de comprobar dicho pronunciamiento, aunado a esto, en las evaluaciones hasta ahora revisadas no se presenta como tal un estudio sobre el municipio más pobre del país.

Siguiendo con las evaluaciones realizadas tenemos la Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de los años 2010-2011, coordinada por el CONEVAL y guiada por el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez, la cual arrojó nuevamente una serie de susceptibilidades del programa, estas fueron: “...Fortalecer los procesos de formación pedagógica de los docentes de telesecundaria para contar con mayores recursos y establecer procesos de enseñanza-aprendizaje exitosos. Introducir apoyos y compromisos entre autoridades, escuelas y padres de familia para el buen mantenimiento de la infraestructura y para la dotación de equipamiento educativo. Priorizar la inversión en escuelas primarias

---

<sup>98</sup> Ordóñez B., Gerardo. Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (EED09/10)



indígenas, generales rurales y telesecundarias rurales. Revertir la caída presupuestal de programas compensatorios; así como fortalecer la cobertura de los programas educativos que refuerzan la calidad...”

En esta evaluación tenemos que durante la implementación del programa, se ha reconocido que hay una debilidad en cuanto a materia de calidad en la educación, y volviendo a párrafos arriba, el apoyo no deberá radicar solamente en entregar un apoyo económico a los estudiantes de las familias beneficiadas, sino que este apoyo, deberá ser utilizado realmente en educación, sin embargo, tenemos también que no solamente es culpa de los beneficiarios utilizar de forma incorrecta los apoyos, sino también que el personal de poner en marcha la enseñanza cuentan con alguna serie de vicisitudes para lograr una educación de calidad. Además de esto, la recomendación por los resultados en este caso no va dirigida hacia el programa, ya que la inversión de las escuelas de todos niveles en localidades rurales corresponde en este caso a la Secretaría de Educación Pública. Así mismo nos encontramos de nuevo sin la mención de la metodología utilizada para llegar a estos resultados, así como la falta de evaluación al municipio que nos interesa.

En la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2011, la cual fue realizada por El Colegio de México, presenta una metodología que constó de la realización de un cuestionario conforme a los términos de referencia especificados por el CONEVAL, así como de la cooperación del gabinete en turno por medio de documentos del programa y entrevistas a los encuestadores. Esta evaluación arrojó diversos resultados en cuanto a educación y nutrición y salud. Los primeros fueron: “...Impacto positivo en la reducción de problemas conductuales y las capacidades verbales y lingüísticas. Impactos importantes y positivos en la escolaridad de los jóvenes. Al diferenciar por sexo se observan impactos ligeramente más fuerte en las mujeres. No se encontró ningún impacto sobre la inscripción a la universidad. Hay un impacto en los grados de escolaridad de mujeres indígenas. Incremento de las trayectorias educativas de niños y jóvenes; dicho impacto es mayor en el caso de los indígenas. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades incide en la asistencia y prolongación escolar. Sus ex becarios salen con relativamente mayores capacidades (y titulación de estudios) que posibilitan empleos bajo condiciones ligeramente mejores. Los jóvenes con

exposición al programa, alcanzan mayores grados de escolaridad. Para incentivar las trayectorias educativas es necesario tener fácil acceso a los centros educativos...”

Respecto a los resultados encontrados en el tema de salud, se tuvo que: “... los recursos humanos y materiales son insuficientes para atender la demanda de atención lógica. Las zonas con mayores grados de marginación son también aquellas en donde los servicios públicos de salud son más deficientes. Los beneficiarios tienen una mayor probabilidad de llevar al centro de salud a sus hijos cuando presentan síntomas de alguna enfermedad. La probabilidad de embarazo en la adolescencia y juventud temprana es significativamente mayor en las jóvenes con menor tiempo de exposición al programa. Resultados significativos en la mejora de salud infantil y en métodos de planeación familiar. La mayoría de las unidades de servicios de salud tienen baja capacidad. Las familias beneficiarias demostraron mayor conocimiento sobre su estado de salud...”<sup>99</sup>

Dentro de esta serie de resultados, en el contexto de la mejora a la educación, tenemos que hubo avances considerables para los beneficiarios que recibieron el incentivo para no abandonar la escuela, sobre todo, las mejoras se dan en localidades indígenas, sin embargo se vuelve a reconocer que para tener una mejora educativa es necesario que se tenga fácil acceso a los centros educativos; la problemática se encuentra en que las distancias son grandes para ir a las escuelas si es que existe alguna cerca. En el próximo apartado, se revisará las condiciones para asistir a las escuelas en el municipio de Cochoapa el Grande. Respecto a los resultados en salud, los resultados son positivos pues solo se vuelve a reafirmar el hecho de que la falta de recursos humanos y materiales impide un correcto funcionamiento y atención hacia los pacientes.

Analizando las evaluaciones, tenemos que si bien, el programa ha mejorado las condiciones de las personas que han estado expuestas a dicha acción gubernamental, sin embargo, en la presente investigación el municipio que nos interesa es Cochoapa el Grande, y como se revisó en las evaluaciones, ninguna hizo algún trabajo de campo en dicho municipio para poder constatar si en efecto el programa habría mejorado la calidad de vida de los habitantes de Cochoapa el Grande.

---

<sup>99</sup> El Colegio de México A.C. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ECR11/12)

Para el año 2010, el CONEVAL realizó una medición municipal de la pobreza. Los resultados para Cochoapa el Grande, quedaron de la siguiente forma:

### Cuadro 15 Medición municipal de la pobreza 2010

## MEDICIÓN MUNICIPAL DE LA POBREZA 2010

Porcentaje de la población, número de personas, número promedio de carencias sociales en los indicadores de pobreza, México, 2010

### 12078 Cochoapa el Grande, 12 Guerrero

Indicadores	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias
<b>Pobreza</b>			
Población en situación de pobreza	95.9	14,431	4.9
Población en situación de pobreza moderada	13.3	2,006	4.5
Población en situación de pobreza extrema	82.6	12,425	4.9
Población vulnerable por carencias sociales	4.1	610	4.2
Población vulnerable por ingresos	0.0	0	--
Población no pobre y no vulnerable	0.0	0	--
<b>Privación social</b>			
Población con al menos una carencia social	100.0	15,041	4.8
Población con al menos tres carencias sociales	99.1	14,906	4.9
<b>Indicadores de carencia social</b>			
Rezago educativo	56.8	8,544	5.2
Acceso a los servicios de salud	87.1	13,099	5.0
Acceso a la seguridad social	96.2	14,468	4.9
Calidad y espacios de la vivienda	79.1	11,894	5.1
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	99.5	14,969	4.8
Acceso a la alimentación	64.6	9,712	5.3
<b>Bienestar económico</b>			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	83.0	12,490	4.9
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	95.9	14,431	4.9

Fuente: CONEVAL

Para poder contrastar estas cifras, se buscó información que pudiera servir como punto de comparación a este año. Sin embargo, no encontramos dato alguno, pues hasta la fecha, ningún órgano autónomo o no oficial ha realizado evaluaciones específicas del municipio. Solo se cuenta con resultados a nivel federal durante los años 2000, 2005 y 2010:

**Cuadro 16 Indicadores y grado de rezago social para Guerrero, 2000, 2005 y 2010 (porcentaje)**

Indicador	Año		
	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta	21.55	19.86	16.68
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	11.09	7.09	6.49
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	63.92	57.98	53.75
Población sin derechohabencia a servicios de salud	78.12	74.08	45.75
Viviendas con piso de tierra	36.92	31.60	18.35
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	36.89	29.22	19.52
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	40.13	34.48	37.74
Viviendas que no disponen de drenaje	46.44	30.12	22.55
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	10.67	8.52	4.18
Viviendas que no disponen de lavadora	79.18	67.20	60.57
Viviendas que no disponen de refrigerador	46.17	33.53	26.81
Grado de rezago social	Muy alto	Muy alto	Muy alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional	3	2	1

Nota: los indicadores de rezago social se encuentran expresados en porcentaje.

Nota: para los indicadores de rezago social se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.

Nota: el cálculo de los indicadores, índice y grado de rezago social se realiza con la base de datos "Principales resultados por localidad (ITER)".

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, y Censo de Población y Vivienda 2010.

Para el año 2000 el estado ocupaba el lugar tres respecto a los 32 estados, y el dos para el 2005. En estos dos años el índice de rezago social fue muy alto. Para el año 2010 había una mayor concentración de localidades en el sureste del estado, las cuales tenían un rezago social alto. De acuerdo al CONEVAL: “...Las localidades que presentaron grados de rezagosocial más altos se encuentran, en su mayoría, en los municipios de Cochoapa el Grande y Coyuga de Catalán. En resumen, el total las localidades con un grado de rezago social muy bajo fue de 106, las de bajo fueron 632 y las de medio fueron 2,224, mientras que aquellas con un grado alto y muy alto fueron de 1,692 y 675 respectivamente...”

**Cuadro 17 Evolución de la pobreza en Guerrero, 2008-2010**

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	68.4	67.4	2,282.3	2,286.4	3.4	3.2
Población en situación de pobreza moderada	37	38.6	1,236.3	1,309.2	2.8	2.6
Población en situación de pobreza extrema	31.3	28.8	1,046	977.2	4.1	4
Población vulnerable por carencias sociales	23	23.1	768.2	782.4	2.5	2.4
Población vulnerable por ingresos	2	2.1	68.1	71.6	0	0
Población no pobre y no vulnerable	6.6	7.4	218.5	250.1	0	0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	91.4	90.5	3,050.5	3,068.8	3.2	3
Población con al menos tres carencias sociales	60.9	55.2	2,033.3	1,872.6	4	3.8

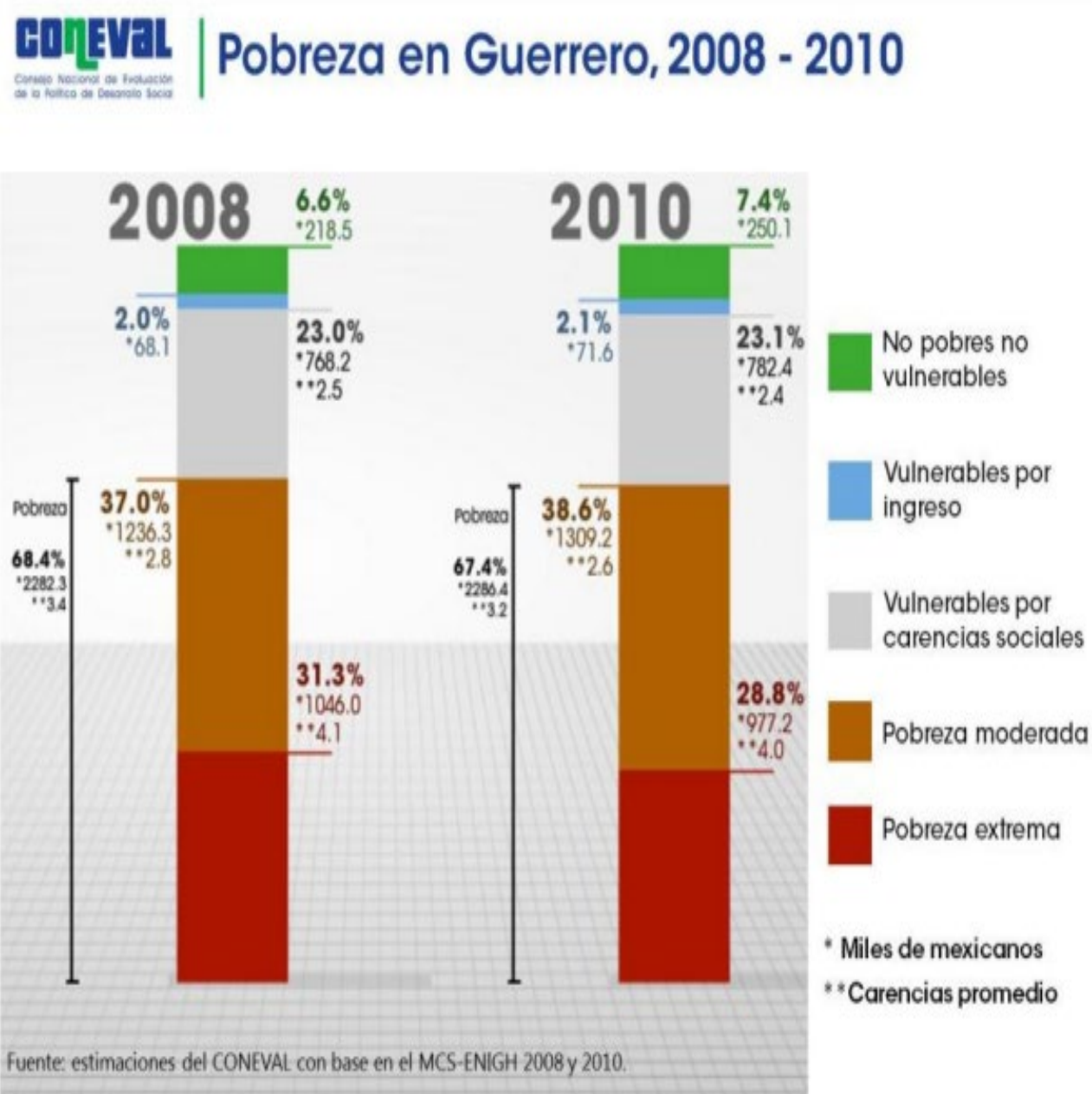
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Nota: las estimaciones 2008 y 2010 no toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Siguiendo con la línea de evaluaciones, tenemos que en el Informe de pobreza y evaluación en el Estado de Guerrero correspondiente al año 2012, del año 2008 al 2010 se pasó de 67.4 a 68.4% en situación de pobreza, lo que muestra un aumento de la población en dicha problemática. Para el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema disminuyó de 31.3 a 28.8 %.

**Cuadro 18 Pobreza en Guerrero, 2008- 2010**



De acuerdo con el XVIII informe de actividades del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, las condiciones orográficas para acceder a las comunidades se encuentran “...asentadas en laderas escarpadas con suma pendiente; los caminos de terracería están contruidos de manera deficiente y con la temporada de lluvias se destruyen, haciendo el acceso imposible a algunos pueblos...”<sup>100</sup>

Aunado a las injerencias del clima en esta parte del estado de Guerrero, es claro que Cochoapa el grande se encuentra desfasado en cuanto a la aplicación eficaz de las políticas públicas, pues éstas no se ven reflejadas para nada, y para ello, en el siguiente capítulo se recurre a la revisión de testimonios con el fin de comprobar si el programa trajo resultados benéficos a los habitantes de este municipio.

---

<sup>100</sup> XVIII informe de actividades del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, pág. 171

## CAPITULO III

### COCHOAPA EL GRANDE DESPUÉS DE 2012

#### **3.1.¿Qué dejó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades al municipio más pobre de México?**

En este apartado se revisa las condiciones del municipio más pobre del país después del sexenio de Felipe Calderón. Debido a la falta de información oficial que contuviera indicadores o evaluaciones de este programa después del año 2012, se recurrió a la investigación periodística con el fin de revisar los testimonios de los pobladores de este municipio, a fin de analizar si en efecto hubo mejora alguna en su calidad de vida al término del sexenio del panista.

Comenzamos con el trabajo de Zósimo Camacho, periodista de Contralínea. Dicho trabajo sale a la luz el día 20 de enero del 2013. En este artículo de investigación periodística, tenemos los testimonios de indígenas habitantes de las diversas localidades de Cochoapa el grande. De acuerdo a este reportaje, llegar a Cochoapa el grande, resulta difícil, pues los caminos son obstruidos por deslaves que aquejan a la comunidad al casi finalizar el año. Los testimonios que considero pertinentes recabar en este apartado son los siguientes:

*“...Tenemos que arreglar el camino para que entre qué comer, y para que podamos salir en caso de emergencia por enfermedad. Además, ya mero vienen los muertitos y necesitamos traer veladoras y flores –explica uno de los indígenas en español entrecortado, entrevistado poco antes del Día de Muertos...”*

*“...El gobierno no ayuda aquí, pues”. “No vienen con la gente pobre de [La] Montaña”. “Si nosotros no arreglamos [el] camino, nunca va a haber paso”.*

*—¿Este camino es el único para llegar a la comunidad?(pregunta de Zósimo Camacho)*

*—Sí. Por eso mucha gente se muere cuando se enferma, porque luego no se puede salir. Ni tampoco puede llegar nadie...”*



*“...[El] gobierno no manda nada. Y si manda, se queda en el municipio. Dicen que hay dinero para los pobres. Pues alguien se lo ha de estar chingando, porque ni modo que no se hayan dado cuenta [de] que aquí estamos jodidos...”*

Respecto al tema educativo, en esta investigación periodística se recaba el testimonio de una profesora de una primaria ubicada en la localidad de Joya Real la cual fue entrevistada:

*“...—Según los gobiernos panistas, todas las escuelas del país cuentan con servicios multimedia desde el sexenio de Vicente Fox...”*

*La maestra Rocío Luz Medina interrumpe la pregunta con una carcajada. Se contiene. Responde:*

*—No, nada de eso. Desgraciadamente eso nunca ha llegado por acá. Apenas si llegó una máquina de escribir.*

*En la escuela primaria Ignacio Comonfort, la única en Joya Real, están inscritos 203 alumnos. Otros 60 de la comunidad no reciben educación formal alguna: durante el periodo de inscripciones se encontraban trabajando con sus padres fuera de La Montaña.*

*—Por eso ya no podemos recibirlos; y, aunque quisiéramos, no hay dónde meterlos —explica la profesora Luz Medina—. Las necesidades son muchas. Las aulas y las butacas están muy dañadas. Y las butacas no alcanzan para todos los niños. Sentamos a dos niños donde sólo debe ir uno. Y pues se les dificulta hacer sus trabajos. También necesitamos aulas. Ahorita una maestra atiende los grados de cuarto a sexto en sólo un salón: 55 alumnos. Y entonces es difícil desarrollar la clase y moverse en el aula.*

*—Cuántos salones necesitan...*

*—Por lo menos otros cinco. Pero también es necesario que se reparen los que tenemos. Todos tienen goteras. Cuando llueve, debemos interrumpir la clase para sacar el agua. Continuamos la clase aunque el salón esté húmedo. El gobierno dice que debemos ofrecer una “educación de calidad”, pero cómo vamos a dar una educación de calidad si no tenemos las herramientas básicas.*

*Los niños asisten a la escuela sin haber probado bocado alguno. Desayunan hasta la hora del receso, cuando las dos maestras con que cuenta la escuela interrumpen las clases. “Reanudamos a las 11 porque las viviendas de algunos niños están lejos”, explica Rocío. Aunque los desayunos escolares gratuitos son también un derecho, a esta escuela sólo llegan esporádicamente. Desde el 20 de agosto de 2012, cuando inició el ciclo escolar, los niños de Joya Real no han recibido desayuno alguno. Tampoco han llegado los libros de texto gratuitos.*

*—El profesor Arturo Victoriano Castañeda, quien es el supervisor de esta zona, ya ha hecho las gestiones para que los traigan. Nos avisaron que llegarán en cuanto terminen las lluvias, pues no se puede transitar ahorita por los caminos. Mientras, nosotras [las profesoras] hemos comprado libros comerciales para basarnos en los contenidos de lo que enseñamos.*

*—¿Los niños cuentan con útiles escolares?*

*—Los niños, sus familias, no compran útiles, por la pobreza. Nosotras gestionamos que nos envíen lápices, cuadernos, borradores, sacapuntas, reglas, juegos geométricos. No nos basta para todo el año. En cuanto se les acaban, sí les decimos a los papás que hagan lo posible por comprar algunos útiles. Hemos procurado que todos los niños tengan lo básico. Los diccionarios nada más se les dan a unos cuantos: nada más a los de quinto y sexto, pues no tenemos para todos.*

*—¿En la comunidad hay alguna oportunidad para seguir estudiando después de haber concluido la primaria?*

*—Gestionamos una telesecundaria y ya la tenemos desde hace 1 año. Sólo contamos con un maestro. Pero todavía no podemos decir que es una opción real. De cada 10 alumnos que salen de la primaria sólo uno se inscribe a la telesecundaria. Es que hay muchos obstáculos para que los niños puedan estudiar...”*

Es claro que en al menos en esta localidad, los avances en materia educativa no fueron los esperados. En cuanto a materia de salud, la localidad de Joya Real tiene problemas, pues de acuerdo también al testimonio recabado de la profesora Medina por el periodista de

Contralínea, las condiciones sanitarias son insalubres: “...*No se cuenta con atención médica. Es necesario que haya una clínica equipada ya no digamos para cada comunidad, sino para la zona. Muchas veces los niños vienen muy enfermos a la escuela. La mayoría sufre de enfermedades del estómago, parásitos. Por eso faltan o vienen con sueño. No hay agua potable. Lo que hay es un pocito. De ahí todos van a traer. Y los caminos... ¡Uh! Están un poquitito mal*”, dice, entre risas...”

En este reportaje también se recabó el testimonio del comandante de la comunidad de nombre Antonio Zeferino Vazquez, quien con ayuda de la traductora Eulogia Flores del Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, pudo expresar la necesidad en materia de salud que en ese entonces era necesaria en Cochoapa el grande: “...—*Doctores vienen de paso; pero no vienen a atender. Por eso los señores fiscales de la comunidad quieren que ya esté una clínica aquí para que haya doctores de manera fija siempre y se puedan atender las mujeres embarazadas. Luego a las mujeres hay que llevarlas hasta Ometepepec o Tlapa. Y muchas llegan a fallecer en el camino o dan a luz también en el camino. Y los niños regresan muertos...*”

“...—*Ahorita mi señora tiene dolor de espalda, le duelen su panza y su cabeza. Y no hay nadie que la pueda atender.*

—*Qué hacen en situaciones como ésta, cuando no hay médico.*

—*Nada más hacemos la costumbre: rezamos. Pero no es suficiente. Queremos clínica. ¿Por qué en las ciudades hay hospitales que funcionan las 24 horas y aquí no?...*”

Sin embargo, este testimonio sobre la calidad de la salud en las localidades de Cochoapa el grande no es el único. En Cascada del Zorro, de acuerdo con el reportaje aquí citado, no hay apoyo médico hacia las madres con hijos enfermos: “...*Leonor descubre el torso de su nieta. Lorena, de 13 meses de edad, no reúne fuerzas para resistirse. Enfermó hace 2 semanas. Su cuerpo blancuzco se cubrió de granos y ronchas, y se quedó sin apetito. No terminan de cicatrizar las primeras erupciones cuando, sobre éstas, brotan más forúnculos de pus y sangre. La concentración de pústulas en la espalda baja de la niña colorea su piel de rojo oscuro.*

*La abuela de la menor, como otras mujeres de la comunidad, ha recorrido a pie las comunidades aledañas en busca de un médico. En ninguna lo ha encontrado. Se resigna a esperar que Lorena sane por sí sola o que una caravana de salud visite la comunidad, encajada en la región de La Montaña profunda de Guerrero. Sí, sabe que una tercera posibilidad es que el mal se agudice y que, incluso, su nieta muera.*

*Abren la casa de salud construida por los mismos habitantes hace aproximadamente 10 años: paredes de adobe, puerta de madera desvencijada, piso de tierra, sin luz eléctrica; una mesa de madera carcomida, tres tablas colocadas a manera de anaqueles y tres sillas de plástico completan el “consultorio”. Nunca han contado con médico. De vez en cuando – cada 2 meses si tienen suerte– una brigada de enfermeras llega a la zona.*

*—¡Pero sin medicinas! –ataja Francisca...”*

En este testimonio, se encuentra el problema de la pobreza extrema. Siendo noviembre del año 2012, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, había dado a conocer que el número de beneficiarios inscritos al programa había aumentado en un total del 100%. Las evaluaciones externas habían dado a conocer que la definición de población potencial y población objetivo, no contaba con sesgos en su materialización y que por ende, la cobertura del programa llegaba a las personas que realmente lo necesitaban. Podemos leer que para Cochoapa el grande, no fue así.

La siguiente localidad del municipio que nos compete es la de San Pedro el Viejo. El corresponsal encargado de visitar esta comunidad, comienza con un relato sobre dos menores que a primera instancia, lucen desnutridos. “...los menores observan desde la puerta de su casa. Un niño de aproximadamente 3 años de edad, completamente desnudo, se esconde detrás de su hermana, de alrededor de 8 años. Algunas manchas de jotes se observan en sus rostros. Aunque el cuerpo moreno del niño se mimetiza con la tierra y los adobes rojizos, su vientre destaca de inmediato. Su volumen no parecería corresponder con el de sus delgados brazos y piernas...” El testimonio recabado de esta localidad para Contralínea, fue también el de un profesor de una primaria construida hacia el año 2007, de nombre Federico Casimiro: “...“Pésima” es la palabra que inmediatamente brota de los labios del maestro cuando se le pregunta de la situación de los niños montañeros. No se

*refiere exclusivamente a las condiciones educativas. Los niños asisten a la escuela sin haberse alimentado.*

*Explica que, además, se necesitan más maestros “para que la educación sea en verdad de calidad”. Él solo debe dar clases de primero a sexto año y debe llevar la administración de la escuela.*

*Sonríe irónicamente cuando se le recuerda que el gobierno de Guerrero y el federal han insistido en que ya no se requieren más maestros de educación primaria y por ello deben cerrarse las escuelas normales rurales. Guarda silencio. Sopesa su indignación. Agrega:*

*—Qué les puedo decir yo. De todas las comunidades que hay alrededor, ésta es la única con escuela. Y soy el único maestro. Y qué me dicen del rumbo de Cruz Verde, donde desde hace años no se para un maestro. O del rumbo de Costa Rica, donde tampoco hay escuela. O de éste otro, de Dos Ríos, que hacen falta maestros... —Y señala alternativamente hacia los cuatro puntos cardinales: acantilados y cañadas con chozas desmenuzadas a lo lejos.*

*En San Pedro El Viejo están inscritos 28 niñas y niños. “Son de los que vamos a informar a la Secretaría de Educación [Pública de Guerrero]; pero hay otros que no tienen papeles y que de todas maneras se les recibe aquí en la escuela”. Federico Casimiro se refiere a los menores que no han sido registrados y que, por tanto, no cuentan con acta de nacimiento. Son ocho en esa comunidad. Dos de ellos ya han rebasado los 12 años de edad.*

*—Pero en realidad en esta comunidad hay más de 60 niños. No vienen a la escuela porque se van a trabajar con sus padres —señala Federico Casimiro.*

*—El comisario me ha pedido que elabore una solicitud para que se construya una clínica con doctores y enfermeros. Aquí no llegan los doctores. Se ha muerto mucha gente. Y los niños, como pueden ver, están muy desnutridos. Pero en todo hay rezago. No hay carreteras. Hay que solicitar que se construyan. En esta temporada [de lluvias] muchas comunidades quedan incomunicadas y no hay manera de salir o entrar. Aquí no hay tampoco teléfono. Estamos totalmente incomunicados.*

*—¿Qué lo motiva, profesor, a trabajar en estas comunidades?*

*—Como de lo que come esta gente. Soy de la misma raza. Crecí en una comunidad como ésta y también fui a una escuela como ésta. En estas comunidades es donde debo estar. Aquí debo echarle ganas. Por méritos que he ido haciendo ya me iban a cambiar a un lugar menos apartado; pero la gente de aquí me pidió que no me fuera porque quién sabe cuando traerán otro maestro. Y decidí quedarme. Para ir a cobrar mi quincena debo ausentarme 2 días. Pero se los repongo a los niños con clases sábado y domingo...”*

Es clara la ausencia de los tres niveles de gobierno en Cochoapa el Grande. La falta de acceso a estas localidades impide que los habitantes gocen de los derechos establecidos por la Carta Magna, pues su calidad de vida no alcanza un bienestar mínimo. La falta de acceso a servicios de salud indica que la implementación de las políticas públicas no tiene un correcto alcance.

Ahora pasamos a la cabecera municipal de Cochoapa el grande, lugar donde deberían gestionarse los recursos para ayudar a los habitantes de este municipio. De acuerdo al reportaje de Zósimo Camacho y a sus investigaciones, el ayuntamiento del municipio más pobre del país durante el sexenio calderonista, costó ocho millones de pesos. Para el 30 de septiembre de 2012, el presidente municipal de Cochoapa el grande, Luciano Moreno López, decía que recibía una administración sin nada pues “todo lo gastaron los del presidente municipal anterior” (sic). De acuerdo con el testimonio del presidente municipal, las condiciones de obra pública en las cuales le dejaron el municipio eran para ser atendidas de carácter urgente, pues los caminos para llegar “eran horribles”.

*“...—¿En el municipio se cuenta con servicios médicos?”*

*—Aquí en la cabecera hay una clínica con dos médicos y tres enfermeras. Pero no se puede hacer mucho, porque a la mayoría de los enfermos se los tienen que llevar para Tlapa (la ciudad mestiza más cercana, a 80 kilómetros de carretera profusa de baches y derrumbes). La gente se muere por enfermedades, porque no hay tratamiento ni medicamentos ni quien los atienda. Es que son muchos pueblitos...”*

El encargado de la salud en el municipio, el regidor de salud Antonio Lorenzo, comentó que: “...Las mujeres [embarazadas] a veces se quedan en el camino y no pueden llegar a Tlapa. No tenemos brigada médica que llegue a las comunidades más apartadas. Mucha gente no

*recibe atención médica de ningún tipo. Y, como municipio, no contamos ni con un vehículo para apoyar en el traslado de enfermos”.*

*“No hay medicamentos en todo el municipio. Las enfermeras que tenemos en la cabecera no se dan abasto para atender a las miles de personas de todo lo que comprende Cochoapa. No se cuenta con materiales ni de primeros auxilios...”*

Siguiendo la línea de recabar la información periodística posible que nos arroje datos, cifras o testimonios de lo que ocurrió en Cochoapa el grande después del año 2012, tenemos el reportaje que realizó el corresponsal de La Jornada, Angélica Enciso, con fecha de noviembre de 2012, menciona que el mayor acercamiento que tuvo Felipe Calderón con la entidad fue: *“...cuando acudió a Metlatónoc, en la región de la Montaña de Guerrero, para entregar obras de agua potable y electrificación en junio de 2008...”* Esto, ocurrió dos años después de la primer gira de trabajo del presidente electo en la cual declaro que no era justificable el hecho de que con todo y el potencial que tenía el estado de Guerrero, este fuera uno de los más susceptibles. *“...Señaló que era preocupante que este estado fuera uno de los que tenían un mayor índice de mortalidad materna, desnutrición infantil, enfermedades respiratorias y bajo aprovechamiento escolar. Nada justifica que uno de los municipios más pobres del país se localice en una entidad con un potencial tan alto de desarrollo como Guerrero...”* (sic).

Para finalizar este apartado, tenemos la nota que ofrece La Jornada Guerrero a través de su corresponsal Sergio Ferrer, esta nota fue publicada hacia enero de 2014, en dicha nota, se recaba la declaración del actual presidente de la república Enrique Peña Nieto, y reconoció que Cochoapa el grande era el municipio del país con el mayor índice de marginación y pobreza. Cabe recalcar que este evento se llevó a cabo la toma de comités comunitarios que estarían a cargo de ejecutar el programa Cruzada Nacional por el Hambre.

*“...Había solicitudes de distinta índole, una fue la de tío de Samuel Apolinar, un niño na savi de San Cristobalito que necesita bolsas de diálisis, requiere 30 mil pesos para el tratamiento que lleva, pero cuando pudo estar frente al gobernador Aguirre Rivero al final del evento, éste le dijo que “al ratito” y se fue.*

La responsable de la región 1 de Atención a Entidades Federativas, Rosario Robles, aseveró que en La Montaña, Costa Chica, Acapulco y Costa Grande se instalaron 500 comedores en 36 municipios para 491 localidades, beneficiando a 60 mil usuarios al día.

En Cochoapa el Grande se instalaron además tres tiendas Liconsa con lo que se incrementó la dotación de 109 a 909 beneficiarias con leche y hay 300 familias más sin hambre, dijo la funcionaria.

Nubia Mayorga, titular de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aseguró que el gobierno ha invertido 333 millones de pesos en 2 mil 728 acciones en siete estados. En La Montaña son 383 viviendas para Cochoapa y Metlatónoc para personas que viven en pobreza extrema...”

Eso es lo que ha pasado con Cochoapa el grande, el municipio guerrense que de acuerdo al XX Informe de Actividades del Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, es el que más cantidad de migrantes proporciona:

**Cuadro 19 Comparativo del grado de marginación entre los municipios expulsores y ciudades receptoras de población jornalera de la montaña**

MUNICIPIOS DE LA MONTAÑA DE GUERRERO	ÍNDICE DE MARGINACIÓN	GRADO DE MARGINACIÓN
Cochoapa el Grande	4.36321	Muy alto
Metlatónoc	3.11646	Muy alto
Alcozauca	2.74521	Muy alto
Xalpatláhuac	2.50334	Muy alto
Copanatoyac	2.46852	Muy alto
Atlixac	2.25124	Muy alto
Atlamajalcingo del Monte	1.93278	Muy alto
Tlapa	0.52763	Alto

CIUDADES RECEPTORAS DE POBLACIÓN JORNALERA	ÍNDICE DE MARGINACIÓN	GRADO DE MARGINACIÓN
Yurécuaro, Michoacán.	0.52584	Alto
León, Guanajuato.	0.06075	Medio
Culiacán, Sinaloa.	-0.26018	Medio
Atlatlahucan, Morelos.	-0.27213	Medio
Casas Grandes, Chihuahua.	-0.51977	Bajo
Comondú, Baja California Sur.	-0.68129	Bajo
Hermosillo, Sonora	-0.70347	Bajo
Ensenada, Baja California.	-1.14015	Muy bajo



El futuro de Cochoapa el grande es incierto, a la fecha se puede concluir que el Estado ha quedado en deuda con los habitantes de este municipio alejado de la comunidad. A pesar de que al programa que se revisó en esta investigación y sus múltiples recomendaciones, la población afectada no logra mejorar del todo su calidad de vida. Se habla entonces de un mal diseño y razón de ser del programa. Si se analiza la calidad de vida de los habitantes de Cochoapa el grande, tomando como referencia los testimonios recabados de las investigaciones periodísticas arriba señaladas, se puede aceptar que en Cochoapa el grande, no surtió efecto alguno el programa. Las declaraciones sobre la calidad educativa y de salud proporcionadas por profesores de las distintas comunidades, deberían de servir como parámetro para que los planeadores de una política pública como lo es la implementación de este programa conozcan la problemática real de municipios vulnerables como lo es Cochoapa. La prioridad real está en municipios donde las mujeres siguen muriendo por falta de un médico profesional, donde no hay escuelas en condiciones básicas de salubridad, donde los niños y niñas no tienen la oportunidad de adquirir útiles escolares y un desayuno, o donde las familias enteras tienen que emigrar a otro estado porque en su comunidad simplemente no hay para comer, es ahí donde la cobertura tiene que llegar, es ahí donde la infraestructura realmente hace falta, no en comunidades donde hace falta asegurar el voto para elegir al próximo gobernador o presidente municipal.

## CONCLUSIONES

A lo largo de la ejecución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, claramente se vio un aumento del padrón de beneficiarios, así como del presupuesto aprobado por el poder legislativo para la ejecución de dicho programa. Sin embargo, es claro que para los habitantes del municipio que nos interesa no fue así. A pesar de que se dio un aumento en el número de beneficiarios y de los montos a cada uno de los apoyos del programa por año, la ayuda no llegó a Cochoapa el grande, pues tomando como referencia los testimonios del reportaje hecho por Contralínea, la ayuda para el rubro educativo y salubre, sólo llegaba esporádicamente y sin el personal, medicamentos y alimentos necesarios.

A pesar de que las evaluaciones realizadas por instituciones no oficiales o autónomas, arrojaron resultados en su mayor parte positivas acerca del programa, el informe de actividades de la organización de la sociedad civil Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, muestra que la calidad de vida de los habitantes es totalmente ajena a las mejoras del programa, es decir, el programa en la población de Cochoapa no surtió el efecto esperado, pues a pesar de que a nivel estatal Guerrero haya disminuido en un mínimo su nivel de pobreza extrema y pobreza moderada, Cochoapa el grande siguió igual de pobre; sus niños, mujeres embarazadas y familias enteras siguieron igual de pobres que al momento en cuando esta localidad se formó como municipio. Es por ello que el trabajo de la sociedad civil es vital para continuar con las exigencias para poner fin y realizar recomendaciones pertinentes y eficaces que pasen más allá del escritorio; la exigencia hacia las autoridades municipales, estatales y federales para una correcta creación e implementación de políticas públicas que busquen terminar con las condiciones de marginación de la población de Cochoapa el grande.

A lo largo del sexenio de Felipe Calderón, el programa no tuvo un eficaz monitoreo para definir a la población que realmente necesitaba la ayuda; las evaluaciones y estudios que realizaron las instituciones no oficiales, omitieron hacer las investigaciones pertinentes para alertar al gobierno en sus tres niveles, la mejora urgente en cuanto a la cobertura prioritaria.

Sin embargo, las múltiples observaciones y resultados arrojados al programa, indicaron que se necesitan más evaluaciones constantes para realizar la mejora continua.

A pesar de la congruencia detectada en las reglas de operación y la respectiva planeación sectorial y nacional, el programa no llegó al municipio que nos compete; aunado a esto, se procedió a solicitar información a la SEDESOL vía internet sobre la aplicación del programa en Cochoapa el grande; no se recibió respuesta alguna.

La política pública implementada, no realiza las acciones necesarias para que el apoyo económico llegue a las familias que realmente lo necesitan. La población que debería ser catalogada como prioritaria no es atendida; la población sigue sin contar con las condiciones mínimas de salud, educación y alimentación, lo que claramente habla de una falla estructural del estado, lo cual conduce a que por ejemplo, familias enteras de este municipio, emigren a otros estados del país con el fin de tener dinero para cubrir sus necesidades básicas.

La mala ejecución en las acciones para hacer llegar los recursos económicos a las personas que lo necesitan, habla de que en general, los programas sociales en México se han envuelto en cortinas fraudulentas para enriquecer a funcionarios públicos dejando de lado la socavación a los derechos sociales de los habitantes de las comunidades susceptibles. Los discursos vacuos y de escritorio que realizan los funcionarios –si es que mínimo eso hacen– con el fin de conseguir resultados electorales, son alejados de los retos y angustias del día a día que viven las personas expuestas a las carencias alimentarias y de salud.

Podemos afirmar que la política pública realizada durante este sexenio, no fue eficiente, pues sus beneficios no llegaron al municipio objeto de estudio de la presente investigación

México es víctima de que tanto la estructura política y sus organizaciones partidistas, utilicen a la pobreza como el medio para conseguir la legitimidad olvidando por completo la tarea real que implica acabar con este problema; viviendo en una era de corte neoliberal cuyos ejes prometen canalizar los recursos de manera correcta a las personas necesitadas así como un mayor crecimiento económico, la clase política parece buscar tiempo para disimular el interés por preservar el poder ya que la pobreza generará votos siempre y cuando esta exista. Es por ello, que hablar de cambiar toda esta situación, implica la participación ciudadana y el rechazo total a las malas prácticas políticas, sin embargo, no es

posible dejar todo al medio de la protesta sino a la incidencia eficaz ciudadana en los procesos políticos para erradicar males como la corrupción e impunidad.

Es necesario reconocer los sesgos que imperan en la política social del Estado. Ejemplo de ello es la ocupación de gente no apta para manejar y direccionar una institución encargada de abatir la pobreza. La designación de personajes ajenos al conocimiento sobre pobreza indica la crisis por la cual el país pasa y cuyo resultado será para el país y sus habitantes el aumento de la brecha de la desigualdad.

## Bibliografía

- Boltvinik, Julio, “Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición” 1990, en Regional Project to Overcome Poverty (Caracas: PNUD).
- Boltvinik, Julio, *Conceptos de medidas y pobreza. En pobreza y distribución del ingreso en México*. 2000, Boltvinik J. y Hernández Laos E. 2 edición. México. Siglo XXI editores
- Boltvinik, Julio, *Crítica de la economía política de la pobreza (EPP) como nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, UNAM, IIS, México D.F., Diciembre 2008.
- Camacho, Zósimo. “Cochoapa el grande: entre la miseria y el desprecio” Contralínea, 20 de enero de 2013 disponible en: (<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/01/20/cochoapa-el-grande-entre-la-miseria-el-desprecio/>)
- Centro de Derechos Humanos de La Montana Tlachinollan, *XVIII Informe de actividades “Desde el grito más hondo y digno”* [pdf], Tlapa de Comonfort, Guerrero, Junio 2012, [consultado en línea el 11 de octubre de 2016], disponible en línea en ([http://www.tlachinollan.org/wpcontent/uploads/2014/10/informe\\_actividades\\_18.pdf](http://www.tlachinollan.org/wpcontent/uploads/2014/10/informe_actividades_18.pdf))
- Centro de Derechos Humanos de La Montana Tlachinollan, *XX Informe de actividades “La montaña de Guerrero: destellos de justicia y esperanza”*, [pdf], Tlapa de Comonfort, Guerrero, Julio 2014, [consultado en línea el 15 de octubre de 2016], disponible en línea en (<http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2014/10/XX-INFORME-Tlachinollan.pdf>)
- Enciso L., Angélica “En seis años no cambió la condición de miseria en la Montaña de Guerrero” La Jornada, Lunes 5 de noviembre de 2012, pág. 9
- Ferrer, Sergio. “Cochoapa, el municipio más pobre del país superior a 80%: Peña Nieto” La Jornada Guerrero, Jueves 9 de enero de 2014, disponible en: (<http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2014/01/09/index.php?section=sociedad&article=005n1soc>)
- Gordon, D. y Townsend, P. 1990 “Measuring the poverty line” en *Radical Statistics* (Londres) Vol. 47.
- Ley de Planeación, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. TEXTO VIGENTE, última reforma publicada DOF 09 -04-2012.
- OECD 1976 Public expenditure on Income Maintenance Programmes (Paris).
- ONU 1995 The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development, (Nueva York).
- ONU-Organización de las Naciones Unidas 1948 Universal Declaration of Human Rights (Nueva York: ONU)

- PNUMA 1995 *Poverty and the environment* (Nairobi: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente).
- Roach, J.L. y Roach, J.K. (eds.) *Poverty: selected readings, 1972*, Harmondsworth: Penguin.
- Rowntree, B.S. *Poverty: a study of town life*, 1901 (Londres: Macmillan).
- S.M. Miller y P. Roby, *Poverty: Changing Social Stratification*, en Peter Townsend, *The concept of Poverty*.
- Sen, Amartya, *Description as Choice*, Oxford Economic Papers, número 32, 1980.
- Sen, Amartya. 1983 “*Poor, relatively speaking*” en Oxford Economic Papers (Oxford) Vol. 35, N° 1.
- Sen, Amartya. 1985 “*A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend*” en Oxford Economic Papers (Oxford) Vol. 37.
- SEN, Amartya. *Sobre conceptos y medidas de pobreza*, 1992, Revista Comercio Exterior, vol. 42. núm 4. Disponible en línea: <http://tinyurl.com/ycrlaoh>
- Therborn, Goran, *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*, 2008 (séptima edición) México, D.F. Siglo XXI Editores.
- Townsend, P, *Poverty in the United Kingdom*, 1979, Harmondsworth: Penguin.
- Townsend, P. y Gordon, D. 1991 *What is enough? New evidence on poverty allowing the definition of a minimum benefit* en Adler, M.; Bell, C.; Clasen, J. y Sinfield, A. (eds.) *The sociology of social security* (Edimburgo: Edinburgh University Press).
- Universidad Autónoma de Chiapas, *Meta evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Informe Final*, [en línea], Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 23 de octubre de 2012,[consultado en línea el 5 de noviembre de 2016]
- Yaschine A., Iliana. *Evaluación Especifica de Desempeño 2008-2009 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (EED08/09)*