



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

***POLÍTICA SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA.
EN LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX.***

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
PRESENTA:

***PATRICIA REYES FRANCISCO.
MATRICULA: 97222994.***

ASESOR: MTRO.
LUIS RODRIGUEZ OJEDA

LECTOR: MTRO.
TELESFORO NAVA.



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**POLITICA SOCIAL Y COMBATE A LA
POBREZA.**

EN LA ADMISTRACION DE VICENTE FOX.

**T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA**

PATRICIA REYES FRANCISCO.

MATRÍCULA: 97222994

**ASESOR:
MTRO. LUIS RODRÍGUEZ
OJEDA.**

**LECTOR:
MTRO. TELESFORO
NAVA.**

Índice

Introducción.....	I
Capítulo. I	
CONSIDERACIONES TEÓRICO _ METODOLÓGICAS.	
1.1 ¿Qué es política social?.....	8
1.2 Definición de política pública.....	13
1.3 ¿Qué es pobreza?.....	15
1.4 Hacia una concepción de programa social.....	25
Capítulo II.	
LA POBREZA EN MÉXICO.	
2.1 Concepto de pobreza.....	28
2.2 Tipos de pobreza.....	31
2.3 Métodos de medición de pobreza.....	32
2.4 Evolución de la pobreza.....	36
2.5 Estado actual de la pobreza.....	40
Capítulo III.	
LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.	
3.1 La política social de Vicente Fox y las políticas Públicas de combate a la pobreza.....	45
3.2 La política social: en el Plan Nacional de Desarrollo.	57
3.3 La Sedesol y algunos programas que coordina.....	65

Capítulo IV.

EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO: *Oportunidades*.

4.1 Oportunidades	78
4.2 Dimensión del programa.....	91
4.3 Apoyos y beneficios.....	101
4.4 Operación del programa	111
4.5 Evaluación y resultados del programa.....	116
4.6 Conclusiones con respecto al programa e implicaciones políticas.....	120
4.7 Propuestas para disminuir a la pobreza.....	126
Conclusiones finales.....	132
Bibliohemerografía.....	136

Introducción.

En esta investigación se abordará el tema de la pobreza, como parte de la política social, la cual se vincula a las políticas públicas.

El tema está comprendido como uno de los grandes problemas nacionales, es por ello que el combate a la pobreza, permanece como uno de los temas principales de la agenda política de Gobierno. Pese a los grandes esfuerzos realizados por distintas administraciones Federales que han adoptado la lucha contra la pobreza, como un tema principal de gobierno, no solo hay mucho por hacer, sino que para muchos ni siquiera es claro que se está en una mejor situación con respecto a este problema nacional.

Mi objetivo al inmiscuirme en este tema de investigación, es conocer las acciones y estrategias del Gobierno Federal, representado por Vicente Fox Quezada, implementadas por su grupo de trabajo para la solución o combate a la pobreza.

El porqué del estudio de este tema de investigación, se centra en contestar por qué un gran número de programas sociales se han puesto en práctica y no se han obtenido los resultados que quizás la propia sociedad y el propio Gobierno esperaban.

Además, de resultarme interesante los programas sociales que ha implementado el Gobierno de Vicente Fox, bajo los cuales se pretende erradicar la pobreza. Y se debe considerar que un número significativo de personas se encuentran en

esta situación es muy amplia. Es importante tomar en cuenta este dato con la finalidad de avanzar sobre la discusión y pertinencia pública del problema.

Esta investigación no pasa por alto el marco neoliberal. En el terreno específico del bienestar social los neoliberales sostienen, que este pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes naturales son la familia, la comunidad y los servicios privados. Por ello el estado solo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir. Pugnán una política de beneficencia pública o asistencia con un grado importante de discrecionalidad gubernamental en la decisión respecto a que programa instrumentar y a quien incluir para evitar que se generen derechos. Hay un rechazo al concepto de los derechos sociales y la obligación de la sociedad de garantizar a través de la acción estatal. El neoliberalismo se opone a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. Las estrategias concretas para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar social planteado por los gobiernos neoliberales son: a) privatización del financiamiento y prestación de los servicios sociales; b) recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; c) focalización del gasto y d) la descentralización a nivel local.

El estado benefactor en México se establece en los 40's y en los 80's, periodo en el cual se garantizaba: atención médica, pensiones, programas de vivienda. En 1982 se incorpora México en el modelo neoliberal como mecanismo para enfrentar la caída de los precios internacionales del petróleo y aumento del costo del crédito externo. Se responsabilizó a la intervención estatal del espiral

inflacionario y de la baja en la productividad. El estado aparece como ineficiente y el gasto social como improductivo, dejando como única salida la modernización de la sociedad y del estado a través de privatizar y desregular, por lo que se propone el desmantelamiento del estado benefactor y el estrechamiento de los márgenes de su intervención en la economía cuyos ejes son: el recorte del gasto publico, gasto social, liberación comercial, privatización de empresas y servicios. La política social se moderniza dejando atrás la intencionalidad de cumplir con derechos sociales asentados en la Constitución Mexicana, así como los principios de equidad, universalidad y transita hacia una política social de neobeneficiencia caracterizada, por la reorganización institucional y la drástica disminución del financiamiento destinado a su desarrollo en donde el estado solo garantiza un mínimo de servicios a los grupos mas pobres dejando al resto a la lógica del mercado. El saldo social de la aplicación de este modelo económico de apertura comercial, la reducción del estado en las actividades económicas y desregularización de la economía, ha sido el empobrecimiento creciente de grandes segmentos de la población, cuyas evidencias pueden constatarse.

Para abordar el problema de investigación en el capítulo I, se consideran los aspectos teórico – metodológicas, considerando que son de gran utilidad para el mayor entendimiento del problema.

Posteriormente en el capítulo II, Titulado “LA POBREZA EN MÉXICO”, se abordará el concepto de pobreza y como la definen algunos autores, se darán a conocer los tipos de pobreza, principalmente la extrema y no extrema, así como también los métodos de medición de pobreza, como el (LP) método de línea de

pobreza, método (CNSE) referente a la canasta normativa de satisfactores esenciales y el (NBI) que es el método de necesidades básicas insatisfechas. Se hará énfasis a la evolución de la pobreza, señalando que esta ha evolucionado de acuerdo al comportamiento que ha tenido la economía. Por último se proporcionarán algunas cifras actuales de pobreza.

En el capítulo III, Titulado "LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO", se abordarán algunas acciones y estrategias de combate a la pobreza, señaladas por el hoy Presidente de la República, desde la campaña, hasta lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Haré referencia a los rezagos y desigualdades que se presentan en el país. Así como también se describirán algunos programas que coordina la Secretaría de desarrollo social (Sedesol) para el combate al problema de pobreza.

El capítulo IV. Esta dedicado al programa emblemático de combate a la pobreza de la administración actual, *el oportunidades* (programa de desarrollo humano: oportunidades) en el cual se dará a conocer, que es el programa, a quién va dirigido, cuales son sus objetivos, sus orientaciones, cuales son los apoyos y beneficios que ofrece el programa, la dimensión del mismo, resultados e implicaciones políticas que conlleva éste; así como algunas propuestas que desde nuestro punto de vista deberían de tomarse en cuenta para la solución de este gran problema nacional es decir, la pobreza.

Capítulo. I

CONSIDERACIONES TEÓRICO – METODOLÓGICAS.

1.1 ¿Qué es política social?

Podría resultar innecesario tratar de precisar o al menos delimitar el contenido de la política social, sin embargo, este ejercicio puede permitirnos comprender mejor el contenido posible de lo que es la misma. La historia del desarrollo de la política social en occidente, es un reflejo de las luchas en la búsqueda de ampliación de los derechos sociales. Así la política social está fundada en la existencia de un principio de justicia social, la cual se produce como parte de la construcción de la misma, que es generada a partir de valores compartidos socialmente y de normas colectivas que orientan la conducta.

Aunque la política social se exprese como la decisión gubernamental, ella tiene como fundamento una construcción colectiva de un principio de justicia, que posibilita a los gobernantes la elección de valores como igualdad y solidaridad.

De acuerdo con Oscar Fernández, la política social implica una intervención del Estado en lo social: “el desarrollo de la política social implica no solo transferencia o entrega de bienes o de servicios a una población determinada, sino que contempla la posibilidad de una participación activa de la población y no de mera pasividad provocada o producida por el acto de recibir esos bienes o servicios ...los fines generales que se propone la política social no pueden ser

alcanzados sin la participación de las organizaciones pendientes del Estado y sin hacer uso de los mecanismos y recursos que le son propios”.¹

Otros teóricos han tratado de encontrar lo común de la política social, en el concepto de bienestar, pues ellos afirman que la política social es aquella que se ocupa de la búsqueda de bienestar, pero si se define la política social desde este punto de vista, se pierde el concepto, porque entonces éste bienestar depende de lo que suceda en la economía.

En la concepción marxista por ejemplo, la política social es vista como un campo que tiene que ver con las condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo y está asociada a la esfera de consumo. Allí el propósito de la política social se ve como el conjunto de políticas públicas que tienden a crear condiciones adecuadas para la reproducción a escala social de la fuerza de trabajo.

De esta manera la política social es uno de los instrumentos con que cuenta el Gobierno y / o la autoridad correspondiente para ofrecer respuesta a la aspiración a los reclamos de la sociedad, que aspira a una mejor calidad de vida, pero en la procuración de esa tarea, la política social puede ser el mecanismo que consolide o con su ausencia revierta los procesos de transformación y progreso social en los que se preservara toda sociedad, ello debido a que el objetivo de la política social debe ser el compensar las desigualdades aleatorias (sociales, naturales) mediante la igualación de capacidades básicas (nutrición,

¹ Oscar Fernández, Lo social y la política social. Ed Universidad de Costa Rica. Pág. 7.

salud, educación, vivienda) entre la población. Ésto supone necesariamente, atender a todos los individuos más desfavorecidos para situarlos en condiciones de libre autodeterminación. En esencia, la política social trata de combatir las condiciones de desigualdad e injusticia social.

Esta definición de política social como instrumento y mecanismo utilizado para organizar la acción dirigida a determinados fines, permite que la política social sea vista como una política pública, la cual involucra tanto la toma de decisiones con relación a como ayudar a enfrentar un problema identificado como prioritario en la agenda pública, así como permite identificar el conjunto de medidas de carácter institucional e instrumental que es movilizadas para alcanzar el fin propuesto. Entonces para nuestros fines, política social es un conjunto de decisiones tomadas por el Gobierno, a través de un proceso tendiente a la solución de problemas sociales, en este caso la pobreza.

De acuerdo con los representantes de la estrategia global neoliberal, es necesario optar por políticas sociales selectivas, dirigidas a los sectores más pobres, como contrapartida, el neoliberalismo también recomienda dejar a un lado las políticas sociales que pretendan una cobertura universal, es decir, la atención a todos los ciudadanos.² Por su parte, la estrategia global neoliberal, recomienda conceder atención especial a los más pobres mediante una serie de políticas selectivas .

² Véase . Políticas Sociales en los años 90 ,Varios Autores. México , Plaza y Valdez . Pág. 31.

En el pasado la política social sólo se dirigía a los sectores medios y no a los más pobres. Se procuraba proteger a los nuevos núcleos de trabajadores calificados y sindicalizados para lograr apoyo político.

Las políticas selectivas que la estrategia global neoliberal recomienda, tiene como objetivo orientarse hacia los sectores más pobres de la población, del campo, de las zonas indígenas, de las urbes y de los cinturones de miseria, en donde la política social previa no llegaba o llegaban en menor medida. Sin embargo, la política selectiva que la estrategia neoliberal recomienda, está inserta los programas sociales que se traducen en programas focalizados contra la pobreza, estas políticas deben dirigirse a los más necesitados y no a los más afectados por la transición.³

En el pasado las prioridades de la política social no eran atender a los más pobres, éstos se apoyaban en programas que podían ayudar a detener conflictos generados por las situaciones de pobreza y desigualdad, así como motivaban que se garantizaran a los organismos internacionales una intervención financiera en ciertas zonas del mundo, mediante proyectos de corporaciones e intereses transnacionales que comprometían a los sectores más pobres de los países periféricos, por lo menos en cuanto al papel, pues la realidad era completamente distinta a su función principal.

³ CEPAL, Comisión Económica para la América Latina, división de desarrollo social (1992) "Focalización y pobreza : nuevas tendencias en la política social", Documento dentro del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la tercera conferencia regional sobre pobreza. Santiago de Chile. 23,24 de noviembre de 1999. Pág. 1-8

En realidad desde que Roberto Mac Mora se desempeñaba como presidente del Banco Mundial (1950), alertó sobre la necesidad de combatir las desigualdades y la pobreza, para evitar que estallaran conflictos políticos, la guerra de Vietnam era una experiencia muy reciente. Bajo este contexto, la política social se limitaba a una práctica de asistencia social. Entonces la política social tiene como meta principal la función de compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población.

Se pretende entonces combatir la pobreza a través de la política social, la cual se concreta en programas sociales focalizados, es decir, dada la contracción de fondos asignados a la política social, se busca garantizar hasta donde sea posible que los recursos lleguen eficientemente a quienes esta dirigido. De ahí entonces, que la política social además de ser focalizada debe ser selectiva. La focalización posee una virtualidad, se pretende a través de ésta, lograr una eficiencia en la asignación de recursos, pues en realidad responde a un requisito básico de cualquier política pública que llegue a quien va dirigido, optimizando el uso de los recursos.

1.2 Definición de política pública.

Ahora intentemos definir lo que es una política pública. Según D. Palumbo, “política pública es cualquier cosa que el gobierno decida hacer”.⁴ Esta definición aunque parece sencilla y comprensible, realmente no nos aclara lo que es una política pública, para nuestros fines.

Siguiendo a Luis Aguilar Villanueva se tiene que una política no es más que cualquier política gubernamental y señala que; “ al hablar de política pública queremos decir decisiones de gobierno que incorporen la opinión, participación y, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”.⁵ Puede notarse entonces que implícitamente la concepción que tienen Luis Villanueva sobre política pública, lleva implícita la idea de línea de acción, es decir, el Gobierno debe de orientar su acción desde su posición con base al conocimiento adquirido de la problemática social y las alternativas de solución, así como de las políticas operativas de la intervención pública . Esto nos permite pensar que las políticas públicas son instrumentos complejos dedicados a múltiples problemas.

Entonces política pública son aquellas líneas de acción que apuntan a satisfacer el interés público y tienen que estar dirigidos o encaminados hacia el bien común , si esta línea de acción responde a intereses limitados excluyentes no es política pública. Cuando hablamos de bien común, hablamos de aquello que me

⁴ Citado por Luis Aguilar Villanueva. Estudio Introdutorio. En Luis Aguilar Villanueva (Ed), El estudio de las políticas publicas, México; Purrua. Pág. 66

⁵ Ibídem. Pág. 36

permite un bienestar, una mejora en la calidad de vida o en la expresión de la dignidad de personas sin dañar a otras.

Así el gobierno interviene a través de políticas públicas para tratar problemas sociales como la pobreza.

1.3 ¿Qué es pobreza?

Primero, es importante señalar que al hablar de pobreza se hace alusión al pobre, que en gran medida son conceptos con diferente connotación pero pueden utilizarse como sinónimas. La pobreza es un problema social, que se ha tenido reconocimiento de ella desde hace muchísimos años, y de hecho antes de la era cristiana. La pobreza se define como la necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento a la vida, esta expresión originariamente latina y en occidente se diversifica en las lenguas vulgares a partir del siglo XIII y sobre todo en el siglo XVI. La pobreza también se define como el conjunto de personas que se encuentran en una situación precaria en la que se tiene una condición de carencia⁶ de carácter biológico, social o económico.

En este sentido se entiende que una persona es pobre cuando se considera imposibilitado para obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar, en términos de salud física, nutrición⁷ y dignidad humana, se afirma que la pobreza es un factor complejo, en amplios aspectos cualitativos, psicológicos y sociales.

La pobreza es causada por una serie de privaciones que disminuye a las capacidades y límites de oportunidad de los individuos.

⁶ Peter Townsend. Poverty in the United Kingdom., University of California Press. Berkely and Angeles, 1979, Pág. 31,

⁷ COPLAMAR elaboro 15 canastas de consumo de alimentos (1980) que cumplían con los requerimientos mínimos nutricionales 2082 Kcal. Y 35.1gr . Proteínas , Necesidad básicas esenciales de México. Siglo XXI. México , 1982 . Pág 102-156.

Entonces según estas concepciones, la pobreza es un fenómeno general de desarrollo insuficiente manifestado como bajos ingresos, insalubridad, vulnerabilidad a las enfermedades y a las inclemencias del medio ambiente e incide negativamente en el desarrollo. Aquí pueden distinguirse entre pobres extremos y pobres no extremos y marginados. La pobreza implica grados y varia según el plano social, según la época y los niveles de cultura y desarrollo económico.

Con todo lo anterior puede observarse que el concepto de pobreza está asociado a un estado de necesidad o de carencia, esta carencia esta relacionada con lo necesario para sustentar la vida. Debe notarse que estas definiciones dadas sobre el sentido conceptual del termino y lo limitado del propósito(subsistencia). Puede notarse además que en esta definición está implícita la necesidad; es decir, la falta de cosas que son necesarias para la vida.

Dentro de la pobreza se encuentra una fusión cualitativa, esta ha procedido a su empleo sustantivo. La pobreza designa primero, la calidad y después la condición de una persona e implica un estado social victima de una carencia.

Por su parte, el concepto pobre, traduce la percepción cuantitativa de un grupo social de hecho.

Como causas principales de la pobreza, puede señalarse la distribución extremadamente desigual del ingreso, no solo por los efectos de la crisis económica, si no por las políticas ortodoxas de ajuste que siempre recaen sobre todo en los sectores mas desprotegidos, las debilidades de la política social y los

ataques permanentes de sectores incluyentes a la propia legitimidad del gasto social , así como de caídas de salud y del abastecimiento del agua.

Surge también una hipótesis central que atribuye que el origen de la pobreza del país se encuentra en el rezago del desarrollo agrícola y rural, independientes de la distribución geográfica que se encuentre en condiciones de pobreza extrema, esta hipótesis resulta importante desde el punto de vista del comportamiento: la pobreza urbana no es solo menos importante en términos cuantitativos, sino que en gran medida es un reflejo de la población pobre rural, en tanto que la migración es un mecanismo clave mediante el cual los grupos pobres de la áreas rurales intentan reducir las diferencias en su ingreso.

El problema social de la pobreza es observable a simple vista, pues resalta las carencias de estos sectores de la población, como son la falta de servicio de infraestructura, vestimenta, calzado, vivienda, estado físico del individuo.

La pobreza puede ser medida, existen varios métodos como el de la línea de pobreza (LP), y las necesidades básicas insatisfechas (INBI), entre otros.

Existen distintos estudios que miden la pobreza en México, (Levy en 1991,Hernández Laos 1990, la CEPAL en 1990, el BM en 1990) identifican un porcentaje de la población pobre que van de 30% a 81% dependiendo de si se considera líneas de pobreza para individuos o familias, en términos de ingreso a salario, estos estudios reconocieron no solo la dimensión del problema que se percibe en el porcentaje de la población afectada, si no también su intensidad y su distinta incidencia por la desigualdad que existen entre los pobres, sin

embargo pase a las mejoras que se han realizado para la medición de la pobreza estas arrojan resultados de manera incompleta y examinando el modo de generación de ingresos dirigidos especialmente a minimizar los valores de los índices de pobreza.

Aparte de los niveles de los datos y las disparidades en las estimaciones, también existen disparidades en las diferentes definiciones de pobreza y de los diferentes métodos para medirla.

Para medir la pobreza se han utilizado diferentes índices. Sin embargo no existe un índice considerado óptimo según la OIT (organización internacional del trabajo)/PNUD (programa de la naciones unidas para el desarrollo).

Los indicadores proporcionan elementos útiles para la formulación y aplicación de los programas sociales, estos deberán estar correctamente correlacionados entre sí, así los elaboradores del diseño de los programas sociales, serían de utilidad para saber cual de ellos debe orientar la asignación de recursos.

Algunos estudios previos acerca de la pobreza en México han utilizado múltiples indicadores como la marginalidad, este ha sido utilizado por la COPLAMAR (coordinación general de zonas deprimidas y grupos marginados.).

Además podría decirse que los pobres no poseen medios de producción abundantes, excepto su capacidad de trabajo, pero la productividad de dicha capacidad suele ser baja, debido a la situación de pobreza que se encuentran, se afirma que la productividad de trabajo es relativamente baja debido a la

desnutrición, pero existen diversos investigadores que no están de acuerdo con este punto, pues argumentan que el organismo humano, tiene mecanismos de regulación que permite a un individuo trabajar con alta productividad aun cuando se encuentren en condiciones de pobreza.⁸ Esto ha llevado a decir a algunos autores, que la única manera de que los ingresos de los pobres pudieran aumentar, sería incrementado la productividad de su trabajo, pero esta productividad no se puede crecer simultáneamente, por que las condiciones exteriores no lo permiten.

Los pobres no tienen acceso a los principales servicios, relacionados con la salud, educación, vivienda. El banco mundial (1990) afirmaba que solo podemos esperar que los pobres tengan acceso a algunos servicios sociales, si el porcentaje de la población eficientemente atendida por los programas contra el combate a la pobreza es mayor que el porcentaje de la población pobre.

La desnutrición es otra característica de la población pobre pase que esta, en gran medida presenta algún grado de desnutrición, pudiendo ser esta grave, moderada o crónica, existen varios estudios y encuestas sobre la situación de la desnutrición en México, las más importantes reflejan estos datos. La encuesta nacional de desnutrición, realizada por el instituto nacional de nutrición en 1977 y 1998. Respectivamente de ello se deduce que, en efecto, la desnutrición es sobre todo un problema rural.

⁸ Véase. Edmunson Y sukhatme. 1990 ¿Food and Hunger?. Economic Development and Cultural Change. Vol. 38 Num. 2

La desnutrición global es en promedio de 131.8 mayor en el medio rural que en las zonas urbanas, la mayoría de la población encuestada en las zonas rurales presenta desnutrición crónica. Se considera a la desnutrición como el consumo insuficiente de alimentos por parte de los pobres rurales y urbanos, debido a las actividades de trabajo que desempeña, que son altamente estacionales, dependen de los ciclos agrícolas y de las condiciones climáticas.

La pobreza tiene ciertos indicadores como:

La esperanza de vida, tasas de natalidad, mortalidad, morbilidad, alumbrado, hospitales, pavimentación, educación, recreación, calidad de vivienda, drenaje, vestido y calzado, población con correo, hospitales en la zona.

Por otro lado está el salario, los ingresos al consumo o el comportamiento en la inversión. Se reconoce que la pobreza no es solo un problema rural, sino también urbano.

Se considera que los índices son importantes y que la accesibilidad a ellos impacta en los índices de pobreza. Bajo esta lógica puede decirse que es pobre el que no tenga servicios de una clínica, hospital, los que carezcan de vestido, calzado, transporte, el que no tenga ingresos suficientes, y sus niveles educativos sean bajos. Y su vivienda sin techo de losa y carezca de servicios de luz entre otras.

En este caso conviene definir que es la marginalidad. Se encuentra que dentro de los marginados tienen ocupaciones similares e idénticas desde el punto de

vista de la economía, típicamente se trata de ocupaciones no calificadas, devoradas por los grandes mercados laborales, no están adscritos a ningún organismo público o privado.

Se sabe que existen un sin número de escuelas de pensamiento respecto de la marginalidad en las sociedades desarrolladas. Rodrigo Porra define a la marginalidad como un fenómeno transcultural propio de la etapa del desarrollo económico.⁹

El denominador común de estos es la falta de seguridad social, su rol como consumidores es limitado por su nivel de ingreso, por la inestabilidad de sus fuentes de entrada, puede decirse que participa de manera marginal en la economía industrial dominante. Esta característica antes mencionada conduce a la idea de definir el grupo social a través de su posición estructural de la economía.

Se ha generalizado el concepto de marginalidad para incluir a ciertos grupos sociales excluidos de la fuente de poder del estado, aun cuando el estado se hace cargo de su supervivencia física. Ser marginado es no tener oportunidad ... es ascender en la escala social a otro grupo constituido por la parte mas débil de la sociedad urbana analfabeta y Con un grado de desorganización.¹⁰ Solo habría que agregar que la marginalidad no solo es un problema urbano, sino también toca a las áreas rurales.

⁹ Rodrigo Porra. "marginalidad y desarrollo", en las migraciones internas. ed . Cardona. Editorial andes, Bogota; 1972, Pág. 221-225

¹⁰ José Cueli. Dinámica del marginado I, Ed alfombra mexicana. Pág. 17.

De esta manera se puede englobar la definición de marginalidad a importantes grupos de la población sobrante, los marginados carecen de acceso al poder, no tienen capacidad de decisión sobre su destino social.

En la edad media se decía que un hombre era pobre cuando cae en la servidumbre, en la miseria y es incapaz de levantarse, así se expresaba la degradación y se define como un punto de ruptura un umbral cual la precariedad se convertía en angustia.

Pese que se reconocía desde hace muchos años la existencia de este problema social (pobreza), ni la prensa, ni ningún medio de comunicación se había ocupado de él, solo es hasta la segunda mitad de los años ochentas cuando la pobreza era un tema del que se empezaba a ocupar, pero aun así se veía con recelo este tema.

La pobreza, se considera como uno de los problemas mas graves que tiene que enfrentar México. A mediados de los ochentas la CEPAL lleva a cabo investigaciones sobre pobreza en los países de América latina entre ellos México.

En México en carácter de esta investigación es de carácter pionero.

En América latina, la inmensa mayoría de gobiernos después de muchísimos años de abandono relativo de lo social, tienen efectivamente programas contra la lucha contra la pobreza, un buen ejemplo es México, pero en 1983-1988 se descontentaron la lucha contra la pobreza que se había extendido en los años

precedentes y no se experimentaron nuevos programas que hubieran tenido relevancia .

En 1995 la ONU lleva a cabo la cumbre sobre la pobreza en Copenhague, esta cumbre tenía como finalidad llevar y poner el tema de la pobreza en el centro de interés internacional.

En lo 70's Cynthia Hawit lleva a cabo por primera vez en México una investigación conjunta sobre la satisfacción de las necesidades básicas analizando algunos factores que determinan la satisfacción , después de esto se llevan a cabo investigaciones sobre las necesidades de la COPLAMAR investigando las necesidades básicas en 1979 y 1989, se realizaron investigaciones empíricas sobre la pobreza y sobre la insatisfacciones de necesidades básicas.

De acuerdo con el panorama social de la CEPAL en 1998, el porcentaje de población mexicana que vive dentro de esta definición de pobreza paso de 34% en 1984 a 43% en 1996. De acuerdo con los índices de desarrollo humano en 1999, México se consideraba como un país de desarrollo medio, pero en 1999, cayó con respecto de 1998.

En la década de los ochentas¹¹ se observó un elevado incremento de la pobreza en México. Así como en otras regiones del mundo, así el proyecto regional para la superación de la pobreza del Banco Mundial, reconoció que en

¹¹ Véase E. Hernández L. "La pobreza en México, en comercio exterior. Vol. 42 No 4, abril 1992, cuadro 2. Pág. 407 y Santiago Levy "La pobreza extrema en México": una propuesta política, en estudios económicos Vol. VI No 1, El colegio de México, 1991, Pág. 62.

1990 , la existencia de mas de 1,100 millones de pobres en el mundo .¹², mientras que la CEPAL estimaba en 270 millones de pobres en América latina , otros que representaba el 62% de su población en el caso mexicano.¹³ Para 1990 28 millones eran moderadamente pobres, 20 millones viven en pobreza extrema y calculaba la pobreza en México cerca de 50 millones de pobres en el país poco menos de un 60% de la población.¹⁴

¹² Reporte del Banco Mundial. Pobreza en el mundo. Washington D.C. 1991. Tabla 2.1 Pág. 29.

¹³ Proyecto Regional para la superación de la pobreza. Banco Mundial, Magnitud y reducción de la pobreza en América Latina, en comercio exterior. Vol. 42 No. 4

¹⁴ Santiago Levy. La pobreza en México, en Pobreza en México causas y políticas para combatirlas. ITAM-FCE. Pág. 17.

1.4 Hacia una concepción de programa social.

La intención de los programas sociales ha sido crear, por medio de obras públicas y servicios una base urbana para el estado mexicano.

Los programas sociales están determinados por un lado por los problemas sociales y / o una demanda de servicios, por otra parte están constreñidas por la estructura y el funcionamiento del sector público, en particular por los mecanismos de financiamiento.

Para la aplicación de los programas sociales se seleccionan las zonas geográficamente donde se aplicara el plan, se eligen comunidades, por medio de células de identificación, se establecen los hogares y las familias a las que se le aplicara el proyecto. Las familias por seleccionar deberán contar por lo menos con un sujeto vulnerable, los programas sociales en la mayoría de los casos no están destinados a ser una solución general del problema del sector social. Sino un mecanismo de corto plazo para proteger a los más necesitados.

Estos programas sociales fueron creados para proporcionar alivio inmediato a aquellos que gravemente fueron afectados por los programas de ajuste por los medios provisionales gubernamentales de servicios sociales básicos.

Un programa social es un instrumento integrado de esfuerzos humanos materiales, financieros y tecnológicos, a él asignados con un costo global

determinado, cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa responsable.

El concepto de programa social adquiere mayor importancia fundamentalmente cuando se aplica a toda la sociedad o estado.

Un programa social se define como un instrumento de realización del gobierno a corto plazo y largo plazo, mediante la prestación de servicios y la ejecución de obras por desarrollo.¹⁵ Se reconoce que si los programas sociales son permanentes habrá la necesidad de efectuar estudios frecuentes para la elegibilidad.

Los programas sociales pueden aplicarse al plano sectorial, se pueden emplear programas a los sectores de la actividad económica por ejemplo: al sector agropecuario, al sector salud. Puede ser regional y se designa en función de la región del país.

Los programas sociales pueden ser: al consumo, al ingreso, ambos son factibles desde el punto de vista presupuestal pero no desde el punto de vista práctico.

Con la adaptación de los programas sociales se pretende básicamente llenar algunos vacíos fundamentales e importantes. Primero se manifestaba por la necesidad de disponer un instrumento que sirviera para identificar objetivo y coordinarlos.

¹⁵ Puede, verse a Bernardo Montiel y José A. Cano. Presupuesto por programas en América latina. Pág. 296-322. En la que realizan una aproximación de lo que es un programa social .

El objetivo principal de un programa social es: maximizar el bienestar de los pobres, al mismo tiempo condiciona y permite incrementar y mejorar su nivel de vida, además de promover el desarrollo regional y alentar las condiciones para el mejoramiento de vida, promover la participación y gestión de las organizaciones sociales y de las actividades locales.

El punto de partida para la formulación de un programa social es el plan social este permite determinar que se va hacer, en que forma, medidas y secuencias. Posteriormente cuando se va hacer, quien y finalmente define con que medios se realizara y con que recursos.

Desde el punto de vista de la política social es importante distinguir entre diversos grados de pobreza para una mayor efectividad de los programas sociales.

En México uno de los programas mas viejos fue el fortalecimiento al subsidio general que otorgaba el gobierno al consumo de leche, este subsidio se genero, fundamentalmente, como consecuencias de los problemas de abasto, que se presentaban en la ciudad de México debido a la escasez de oferta y al crecimiento de la población, esto fue en 1953 hasta finales de los ochentas, la cobertura se limitaba a la ciudad de México, es hasta los principios de los años ochentas cuando la cobertura se amplía a Monterrey, Guadalajara, Oaxaca, Mérida y al medio rural.

Capítulo II.

LA POBREZA EN MÉXICO.

2.1 Concepto de pobreza.

Desde el punto de vista económico, la pobreza es la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo, que le permitan ampliar sus posibilidades de elección entre diferentes bienes de consumo.

Desde el punto de vista filosófico, la pobreza es, pues, la incapacidad individual para elegir; es decir, para autodeterminarse.



Otros definen la pobreza como “una condición socioeconómica y política en la cual las personas viven con muy bajos niveles de bienestar.”¹⁶ Otros definen a los pobres “como aquellos cuyos ingresos totales son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física.”¹⁷, esta definición ha sido abandonada.

Amartya Sen ha sugerido concebir la pobreza “como la ausencia de las capacidades básicas”¹⁸ que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad. Como una extensión del análisis de Sen, se podría decir que, incluso en términos biológicos, la educación, la salud y la nutrición (y, en virtud de su alta correlación con estas tres características, la vivienda) son las condiciones para participar mínimamente en la sociedad. A este conjunto de cualidades, que conforman el piso social mínimo para la autodeterminación, lo llamaremos las capacidades básicas.¹⁹

Actualmente la concepción de pobreza que prevalece es aquella que la vincula con el concepto de necesidades básicas.

El concepto de pobreza adoptado en América Latina define a la pobreza expresada por la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de necesidades básicas.

¹⁶ María Flores Alonso. Medición de la pobreza en México. Centro de estudios sociales y de opinión pública. México.

¹⁷ Véase Mortalidad infantil y desigualdad socio territorial en México, Pág. 42.

¹⁸ Amartya Sen es el que ha sugerido definir la pobreza en términos de las capacidades básicas. Cfr. Amartya K. Sen.: "Equality of What?", en Choice, Welfare and Measurement. Mass., Blackwell & MIT Press, 1982, pp. 367-382; y del mismo autor, "Individual Freedom as a Social Commitment", en The New York Review, junio 14, 1990, pp. 49-54.

¹⁹ Una exposición mucho más detallada de estos conceptos se encuentra en Guillermo Trejo y Claudio Jones (coord.): Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. México, Cal y Arena-CIDAC, 1993.

El concepto de necesidades básicas incluye solamente aquellas necesidades que de manera evidente y directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción. Estas son: a) una alimentación que cumpla con el requerimiento nutricional y las pautas culturales, lo que se supone como satisfactores no solo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; b) mantenimiento de la salud, lo que supone servicios de salud, personales y no personales (salud pública) y los satisfactores que permitan la higiene en el hogar y lo personal, como prevención y los medicamentos como curación; c) una vivienda con espacio adecuado al tamaño de la familia y materiales para asegurar su protección, privacidad y que cuente en su interior, con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y energía, así como con el equipo y mobiliario básico; d) educación básica; e) acceso a servicios básicos de información y recreación y cultura; f) vestido y calzado; g) transporte público; h) comunicación básica como correo y acceso al teléfono.²⁰

²⁰ Para este caso, puede consultarse. Documento Técnico y declaración regional sobre la pobreza, PNUD, febrero de 1989 Pág. 11.

2.2 Tipos de pobreza.

Básicamente, se conocen dos tipos de pobreza, estas son la: pobreza extrema (indigentes) y la pobreza no extrema (moderada).

Los pobres no extremos son los que se encuentran en mejor situación que los pobres extremos, presentan menos carencias crónicas y estructurales, se les ubica tanto en el campo como en la ciudad. Se cree que con políticas sociales y con el comportamiento de la economía pueden salir de su condición de pobreza.

Los pobres extremos, se ha definido por la concurrencia de los indigentes, presentan ingresos insuficientes para cubrir el costo de la cesta de alimentos y la presencia de dos indicadores de NBI, los pobres extremos se encuentran en mayor magnitud en regiones rurales, en las que se observa el tamaño relativamente mas grande de hogar y la presencia mas frecuente de niños, lo que corresponde a tasas de fecundidad mas elevadas.

Los pobres extremos, en la que se ubica los hogares que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima que aunque fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales. La pobreza incluirá aquellos hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas.²¹

²¹ *Ibidim.* Pág. 12.

2.3 Métodos de medición de la pobreza.

Algunos autores han utilizado el índice de marginalidad, se usa principalmente para identificar la distribución geográfica de la población pobre, este indicador se forma de un determinado número de indicadores socioeconómicos diferentes, finalmente, el índice no proporciona información acerca de la profundidad o la distribución de la pobreza. Pero sin duda este índice puede utilizarse para otros fines.

Otro método es el de la construcción de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), fue el método mas utilizado por la COPLAMAR (Coordinación general de zonas deprimidas y grupos marginados).

El método de la línea de pobreza (LP) considera como pobres a las familias que no cuentan con los ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios que satisfaga sus necesidades esenciales. Hace énfasis en la capacidad de los hogares para adquirir los bienes y servicios a los cuales se accede mediante los gastos corrientes de consumo, no considera las transferencias en servicios prestados por entidades estatales, asistenciales y de seguridad social, tampoco el que es imputable para la utilización de bienes durables del hogar y del trabajo doméstico.

En el primer método se utiliza un solo indicador, por ejemplo la ingestión de alimentos, en México a veces se utiliza el salario mínimo para determinar la línea de pobreza donde los hogares son los que perciben menos de X salarios mínimos, esta línea de pobreza, la utiliza en ocasiones el

gobierno para discriminar entre hogares en algunos de sus programas de subsidio a los alimentos.

Para el segundo método, para determinar la línea de pobreza, se requiere una lista de bienes que se consideran esenciales para determinar la línea de pobreza extrema, de manera concreta conviene definir a los extremadamente pobres, como los individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes que tanto se consideran la edad y sexo, pueden mantener la salud y la capacidad de desempeño del nivel requerido de ingestión de alimentos, este se establece en 2250 calorías diarias por adulto. Pero la utilización del nivel de nutrición como referencia para mediar el problema de pobreza extrema no esta exento de problemas, esto es porque la misma ingestión de alimentos por adulto se usa como punto de referencia para toda la población, y el indicador no toma en cuenta en consideraciones las variaciones intra e interindividuales en los requerimientos de nutrición.

En el caso de mediciones respecto a pobreza suele determinarse por medio de diferentes niveles de ingreso o de consumo en una línea de pobreza de referencia.

El otro método es el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) clasifica a los pobres a los hogares que carecen de ciertas condiciones consideradas indispensable para tener una vida adecuada: educación básica, vivienda con materiales adecuados, acceso a servicios como agua potable. El NBI evalúa el nivel de vida del hogar a través de indicadores que se refieren principalmente a servicios básicos, vivienda, educación, dejando fuera los indicadores de salud y

nutrición, que son fundamentales para la identificación de la pobreza en forma más precisa. El NBI privilegia la consideración de ciertas necesidades que se satisfacen en buena parte, a través de la inversión privada (vivienda) y del gasto público (en infraestructura de servicios y educación).

El método de la línea de pobreza consiste, en principio en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes (que es necesario); b) definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar (a cuantos y de que calidades es necesario de cada componente); c) cálculo de la canasta de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza; d) comparación de la línea de pobreza con los ingresos del hogar (o con su consumo) es menor que la línea de pobreza, como pobres. Todas las personas que pertenecen a un hogar pobre se consideran pobres.

El método de NBI consiste, en principio en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus correspondientes (que es necesario); b) selección de variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción; c) definición de un mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad de cuestión; d) clasificación de los hogares, las personas con una o más necesidades insatisfechas como pobres.

El comité técnico de medición de la pobreza, proporcionó una metodología para la medición de la pobreza en la que se distingue: Los siguientes umbrales

para medir la pobreza, datos que utilizaron básicamente en la ENIHG, para determinar la pobreza.

El *Umbral de Pobreza Alimentaria*: se ubican a hogares cuyo ingreso por persona era menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades de alimentación, equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas.

El *Umbral de Desarrollo de Capacidades*: hogares cuyo ingreso por persona era menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación (definidas de igual forma que en el grupo anterior), además del ingreso requerido para asumir los gastos en educación y salud, lo que equivalía a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

El *Umbral de Desarrollo de Patrimonio*: ubica a hogares cuyo ingreso por persona era menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Dicho ingreso era equivalente a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

2.4 Evolución de la pobreza en México.

La evolución de la pobreza en México, se encuentra estrechamente ligada a factores económicos, ésta ha evolucionado de acuerdo a la economía.

Desde 1988 la economía mexicana entro en una etapa de recuperación modesta, extendiéndose hasta el año de 1994, el Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa media anual del 3.1%, el PIB per cápita se elevó cerca de 0.58%, Boltvinik señalaba que el total de pobres estaba formado por 68.3%, los pobres no extremos constituían el 9.8%.

Datos difundidos por la CONAPO afirmaban que México contaba en los años noventa con 83.8 millones de habitantes, en el 2000 pasa a 101 millones, es decir, registró un crecimiento medio anual de 1.8 por ciento. Durante la década de los 90's se experimentó un estancamiento e incluso un ligero deterioro en términos de pobreza en el país, pues la cifra de personas en esa condición aumentó en 4.7 millones. Debido al crecimiento demográfico, el número absoluto de personas por debajo de la línea de pobreza aumentó, entre esos años, de 19 millones 52 mil 128 a 23 millones 798 mil 782.

De lo que va de 1990 a 2000 puede dividirse en tres momentos: de 1991 a 1994, donde el crecimiento económico fue relativamente lento; en 1993 los datos oficiales aseguraban que la pobreza había representado una disminución entre

los años 1998 y 1992.²² Sin embargo estos datos se ponen en entre dicho, argumentando que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso aumentó de 0.4694 a 0.4749 entre 1989 y 1992, mostraban que el ingreso total por hogar se reduce en estos años en 3.1%, 2.7% y 1.6% esto lleva a la conclusión que no había disminuido la pobreza. En el periodo de 1987 y 1994 la pobreza presentó un incremento cerca del 2%, debido a la apertura económica, que ocasionó que miles de empresas desaparecieran, creando el desempleo, que contribuyó que los niveles de pobreza se incrementaran, la liberalización financiera y la especulación fueron otros factores detonantes para la crisis económica de 1994-1995 al sacar del país una buena cantidad de capital especulativo. Y por los desequilibrios políticos, reforzada por los asesinatos políticos y la aparición del ejercito zapatista (EZLN).

Los años de 1995 y 1996, fueron unos años donde se experimentó la profunda crisis financiera, la inflación en 1995, llego a 51.92% y 27.70 en 1996, en 1997 fue de 15.72 %. La devaluación el peso lleva a estos niveles de inflación, y a los niveles de precarización del trabajo, dando origen al aumento del desempleo. La tasa de desempleo abierto, el subempleo pasa de 22% en 1994 a 25% en 1996, señala que el empobrecimiento ha continuado, por tanto el nivel de pobreza sigue elevándose.

En el lapso de 1995 a 1997 en promedio, el PIB del país creció un poco más del 2% en términos reales, en 1995 en 1995 se produjo un crecimiento del PIB

²² Para este caso puede verse el 5º informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

real de 6.17% mientras que en 1997, se presentó un crecimiento de 5.18% y 701% respectivamente en términos reales.

Entre 1997 y 2000 hubo un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía. Durante este decenio la población económicamente activa presentó un incremento al pasar de 31.2 millones de personas en 1991 a 36.6 millones en 1996 y a 39.6 millones en el 2000. La tasa de desempleo abierto también presentó un incremento al pasar de 2.8 por ciento en 1992, a 3.7 por ciento en 1994 y a 5.5 por ciento en 1996, y tendió a su disminución en los siguientes años: 3.2 por ciento en 1998 y sólo 2.2 por ciento en 2000. Las tendencias en las remuneraciones reales, se vieron afectadas a lo largo del decenio, especialmente por el comportamiento registrado en la tasa de inflación, que de ser de 8.4 por ciento anual entre 1992 y 1994, se elevó a cerca de 35 por ciento entre 1994 y 1996, para disminuir parcialmente a 15.7 por ciento entre 1996 y 2000.²³

Como resultado de ello, y de los mercados de trabajo, las tendencias de los salarios reales, tanto los mínimos como los contractuales, disminuyeron a lo largo de toda la década, mientras que los manufactureros siguieron más de cerca el comportamiento del ciclo económico.

Como consecuencia de la evolución tanto del empleo como de las remuneraciones reales, el ingreso monetario per cápita de los mexicanos se comportó de manera paralela al ciclo económico, sin recuperar en 2000 los niveles que se habían alcanzado en 1992.

²³ Para este caso véase .Evolución de la pobreza en México en la década de los noventas, CONAPO, 2002

Tomando los datos de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, en 1992, 22.5 % de la población (que habita 17.4% de los hogares) contaban con un ingreso insuficiente para acceder a los requerimientos nutricionales mínimos establecidos en la primera línea de pobreza.

El 28 % de la población (equivalente a 21.8% de hogares) tenía un ingreso insuficiente como para adquirir la segunda línea de pobreza, mientras que 52.6 por ciento de los individuos (equivalentes a 44.1% de los hogares) tenía un ingreso inferior al valor de la tercera línea de pobreza.

2.5 Estado actual de la pobreza.

Datos no oficiales contabilizaban cerca de 72 millones de personas en pobreza al finalizar la década de los noventa²⁴, esto quería decir que un poco más del 40% de la población vivía en algún grado de pobreza. El deterioro presentado por la crisis de 1994 propiciaba que los niveles de pobreza presentaran un incremento. La línea de pobreza aumentó de 21.1% a 37.1% que era el equivalente a 16.1% a 28.8% de los hogares.

En 1996 los datos proporcionados por instituciones gubernamentales contaban 15 millones de pobres bajo la línea de indigencia, que representaban el 16% de la población total del país y 30 millones de entraban en la línea de pobreza moderada, es decir 45 millones de mexicanos entraban dentro de algún grado de pobreza. Los años comprendidos entre 1996 a 1998 se redujo los niveles de pobreza al pasar de 37.1% a 33.9%. Los hogares pobres pasaron de 26.8% a 18.6% , siguiendo la línea de pobreza.

Entre 1998 -2000 se registraron diferencias sustanciales en términos de la reducción de la pobreza.

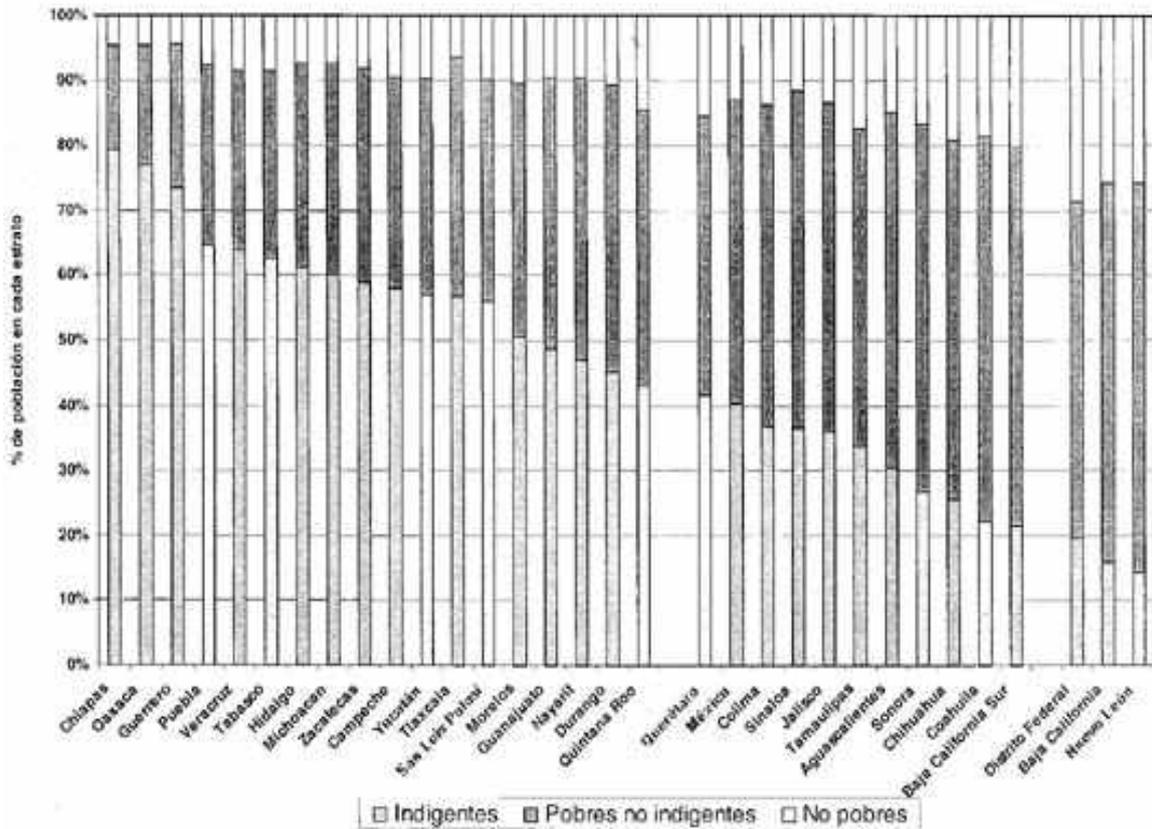
²⁴ Julio Boltvinik, en conferencia impartida en la cámara de diputados para la comisión de desarrollo social, Mayo de 1999.

INCIDENCIA DE LA POBREZA 1996-1999
(MILLONES DE PERSONAS)

	1996	1998	1999
Población total	93.2	96.8	98.5
Pobres	65.2	69.7	70.9
Extremos	50.2	52.3	53.2
Moderados	14.9	17.4	17.7
No pobres	28.0	27.1	27.6
Porcentajes			
Población total	100.00	100.00	100.00
Pobres	70.00	72.00	72.00
Extremos	54.00	54.00	54.00
Moderados	16.00	18.00	18.00
No pobres	30.00	28.00	28.00

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de Julio Boltvinik, y la jornada 23-11-99 Pág. 22.

Estructura social por Entidad Federativa. México, 2000.



Fuente: Julio Boltvinik.

Datos Arrojados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares (ENIGH) de 2002 señalan que entre 2000 y 2002 se redujo la pobreza, al pasar de 24.2% a 20.3% lo cual significa que más de tres millones cuatrocientos mil mexicanos han superado las limitaciones de su ingreso, que los condenaban a la deficiencia nutricional, esto quiere que en el país se redujo la pobreza extrema (alimentaria) en un 16%.

Los datos de la ENIGH señalan que 3.4 millones de mexicanos pasaron del umbral de la pobreza alimentaria a la pobreza de capacidades. Esto a pesar

del estancamiento económico que vive el país, este “avance” en el combate a la pobreza se atribuye por haberse conjugado factores como la cobertura en un 80 por ciento del programa *Oportunidades*, la estabilidad en los precios, incremento real del salario de 3.4 por ciento, y aumento en las remesas de Estados Unidos de 6 mil 600 millones a 9 mil 900 millones.

Evolución de la Pobreza 2000-2002

Umbral de clasificación %		2000	2002
Pobreza Alimentaria	Hogares	18.6 %	15.8%
	Personas	24.2%	20.3%
Desarrollo de capacidades	Hogares	25.3%	21.1%
	Personas	31.1%	26.5%
Patrimonio personal	Personas	31.9%	26.5%
	Hogares	53.7%	51.1%

Fuente: Cálculos de la Secretaría de Desarrollo Social con base en la metodología oficial de medición de la pobreza aplicada a la ENIGH 2000 y a la ENIGH 2002 del INEGI.

Evolución de la Pobreza en zonas Urbanas y Rurales 2000-2002

		Urbano		Rural	
		2000	2002	2000	2002
Pobreza Alimentaria	Hogares	9.8	8.5	34.1	28.5
	Personas	12.6	11.4	42.4	34.8
Desarrollo De capacidades	Hogares	16.2	12.2	41.4	343,8
	Personas	20.2	16.0	50.0	
Desarrollo De patrimonial.	Hogares	3434	35.4	60.7	59.4
	personas	43.8	42,0	69.3	67.5

Fuente: Cálculos de la Secretaría de Desarrollo Social con base en la metodología oficial de medición de la pobreza aplicada a la ENIGH 2000 y a la ENIGH 2002 del INEGI. Rural Umbral de clasificación Urbano

Según la Sedesol, en esos dos años la población paso de un umbral de pobreza alimentaria de 25 al 20 por ciento, mientras que los mexicanos que viven en pobreza de capacidades pasaron del 54 al 52 por ciento de la población.

Sin embargo, cifras gubernamentales contradicen a las oficiales, dadas y presentadas por De la Torre²⁵, dando a conocer que el número de pobres en México aumentó hasta en un 3% entre 2000 y 2002 por el nulo crecimiento económico que se tuvo en ese lapso. Boltvinik reconoce que en los últimos dos años (2000-2002) el número de pobres en el país se ha incrementado en un estimado de tres millones de personas.²⁶ Sánchez Almanza, señala que entre 2000-2002, importantes sectores de la población urbano y rural se han empobrecido y muy pocos han logrado tener una recuperación total, de los 53 millones 70 mil familias que se encontraban en condiciones de pobreza, se añaden cuatro millones de mexicanos mas, que en los últimos años empobrecieron, entre otras razones por la falta de oportunidad de empleos.²⁷ Siguiendo a Sánchez Almanza en la actualidad existen 57 millones 70 mil mexicanos en algún grado de pobreza.

Apesar de los datos arrojados por ENGIH, muestran una mejor distribución del ingreso no obstante los problemas de pobreza siguen siendo graves.

Actualmente, en México, 32 de cada mil niños mueren debido a una alimentación inadecuada. Además, la mitad de los mexicanos vive con menos de dos dólares diariamente, y 28 millones con menos de un dólar.²⁸

²⁵ Rodolfo de la Torre, es director del instituto de investigaciones sobre desarrollo sustentable y equidad social en la universidad Iberoamericana e integrante del comité técnico para la medición de la pobreza en la Sedesol.

²⁶ El financiero 19 de junio de 2003 Pág. 11

²⁷ El financiero 7 de noviembre de 2002 Pág. 42

²⁸ Oncetv , jueves 16 de octubre de 2003, 01:10 PM.

Capítulo III.

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

3.1 La política social de Vicente Fox y las políticas públicas para el combate a la pobreza.

Durante la campaña para la Presidencia a la República de México, el candidato de la alianza por el cambio –Vicente Fox Quezada - parecía ofrecer algo innovador en materia de política social, pues en los discursos pronunciados por él, se mostraban un tanto más interesado con respecto a los otros dos candidatos con mayor fuerza política de ese momento - Francisco Labastida Ochoa y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano -, pues no solo prometía, la ampliación de los programas sociales existentes, si no que, introducía conceptos nuevos como el desarrollo humano considerándolo como eje rector de la política social, dando así la idea de que se trataba de una nueva política social con rostro humano y que esta a su vez sería la impulsora principal, para salir de los rezagos que por varias décadas se habían acumulado, tales como la pobreza y algunas problemáticas que tienen que ver con ella como la educación y la salud por mencionar algunas.

Entonces la política social de Vicente Fox aparecía con tres vertientes principales.¹⁷

¹⁷ Puede verse, Política Social en el discurso de los tres Candidatos...En Bien Común Y Gobierno. Año 6, No 62, Abril, 2000.

- 1) Ofrecer a toda la población servicios, sociales básicos, salud, educación, vivienda, empleos.
- 2) Garantizar el acceso a la infraestructura, social básica que se requiere, provisión de electricidad, agua potable, drenaje, alumbrado público, pavimentación entre otros.
- 3) Establecer oportunidad de inclusión para todas aquellas personas marginadas por el desarrollo.

Proponía incluir a los individuos al sistema, y aquellos que estén al margen de los programas de la educación, salud, vivienda, empleo, donde se les daría preferencia a las mujeres, niños, indígenas y a los discapacitados.

Criticaba al centralismo y señalaba que era necesario una federalización de las atribuciones y los recursos a los estados y municipios, que redunde en políticas más diligentes específicas, y de mayor impacto. Su política de inclusión es innovadora dado que ofrece los mismos mecanismos para proporcionar modelos de desarrollo en el interior de las comunidades que aprovechen las capacidades empresariales de organizaciones sociales y de la misma población, garantizar la existencia de oportunidades, para disfrutar de una vida digna.¹⁸

Una vez llegado al poder, el ya entonces Presidente de la República Vicente Fox Quezada, realizó un sin número de promesas, como el trato de igualdad

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 96.

de oportunidades, promoción de la riqueza, abatimiento de la pobreza, creación de 1.3 millones de empleos anuales, crecimiento económico del 7% del PIB. Resultados que a tres años de gobierno no se han realizado.

La política social del gobierno actual mexicano Vicente Fox Quezada integrada con diez compromisos básicos dirigidos al abatimiento de los rezagos de “miseria e ignorancia”.

Estos compromisos tienen de tras cinco reconocimientos de los derechos sociales e individuales que consagra la constitución:¹⁹

1.- reconocimiento por parte del estado la dignidad personal y de la libertad individual y social de todos los mexicanos.

2.- reconocer la igualdad jurídica de todos frente al estado y el derecho de igualdad de oportunidad personal y social de desarrollo.

3.- el reconocimiento al derecho de la tercera generación, derechos sociales y derecho a la paz.

4.- reconocimiento de todos los derechos de los mexicanos.

¹⁹ Véase. El Financiero 8/07/2000 Pág. 19.

5.- el reconocimiento a la solidaridad como elemento básico para un desarrollo armónico en donde, el bien común sea el objeto final del gobierno.

Los compromisos expresados son los siguientes:²⁰

1) Una educación pública y laica y con valores...,2) Participación social de todos los programas de gobierno y acceso a la infraestructura de los servicios públicos, 3) Prever un nuevo federalismo ...,4) Creación de la Banca Rural, 5) Impulsar el desarrollo rural, 6) Creación de empleo donde se necesitan, 7) Establecer un sistema integrado de política social donde no desaparecerán se mejoraran y ampliaran, 8) Incorporar al desarrollo a los grupos excluidos y vulnerables, 9) Impulsar el desarrollo regional del todo el país, 10) Acabar con los cacicazgos y redes impunes de poder.

La mayoría de los planteamientos referentes a la política social expuesta en su campaña a la presidencia se plasmaron mas adelante en el Plan Nacional de Desarrollo Social. Bajo estos lineamientos la política social se presenta con dos vías paralelas y complementarias:

1. - los programas para ampliar **capacidades humanas**. Y

2.- los programas para ampliar las oportunidades de producción y empleo para los excluidos.

²⁰ Ibíd. Pág. 20.

Dentro de la actual política social (contigo) agrupa una serie de programas sociales, esta estrategia según el discurso oficial es un paraguas bajo la cual se articulan, programas que existen hoy en día en el gobierno federal. Esta estrategia pone en el < centro de atención a las personas > colocandolas en el centro de la política social, buscando que todos lo mexicanos tengan las capacidades y los espacios que necesitan para su realización tanto social como individualmente.

Los objetivos de la política social son erradicar la pobreza y permitir el pleno desarrollo de todos los mexicanos, esta estrategia es apoyada por todas las secretarías y dependencias del ámbito social.

La nueva política social (contigo) tiene dos propuestas centrales:²¹

- 1) Prever beneficios esenciales a todos los mexicanos.
- 2) Activar planchas que impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico.

Para conseguir estos objetivos se trabaja en cuatro grandes frentes:

- Ampliar capacidades.
- Generación de oportunidades de ingreso.

²¹ Para múltiples aspectos puede consultarse, la pagina del Consejo Consultivo de Contigo.

- Protección social para todos.
- Formación de patrimonio.

Bajo esta lógica según el Presidente de México Vicente Fox, se podría disminuir la pobreza de manera constante y permanente. Además Proponía una implementación de una política social integral y sustentable que tuviera como objetivo **el desarrollo humano**.

Esta política social se habría de complementar con los siguientes ejes:

Educación pública, laica y gratuita, de calidad y con valores.

Participación social.

Acceso a la infraestructura.

Federalismo.

Empleo donde se necesita.

Desarrollo Rural.

Sistema integrado de políticas federales.

Creación de la banca social.

Desarrollo local.

Un compromiso Federal e institucional con los que han sido vulnerados y excluidos.

El gobierno federal a pesar de contar con estas estrategias y ejes de la política social, solo han quedado plasmados en el discurso oficial, en la actualidad

siguen existiendo carencias de diversa índole en la población pobre por ejemplo los relacionados con la protección social, así como también los grados de educación que en el país siguen siendo alarmantes.

En su primer año de gobierno, en el primer informe, el Presidente de México Vicente Fox, empezó a señalar los niveles de pobreza en el país antes de iniciar su administración quizá un tanto para deslindarse de sus responsabilidades, para que la sociedad no le cargue lo que le corresponde como gobierno.

Señalado por Vicente Fox, el primero de septiembre tomaba datos del anterior gobierno, se señalaba de manera casi clara que en la década de los noventa se acumularon una serie de problemáticas y rezagos en materia de salud, vivienda y pobreza. Sin embargo, puede verse que el gobierno del cambio no ha impreso un cambio verdadero en la política social. La continuidad que el gobierno de Vicente Fox le ha dado a la política neoliberal de desarrollo social no va a deslindarse de los factores que han iniciado el deterioro del bienestar social. Y como gobierno neoliberal impulsa el proceso privatizador de los servicios sociales impulsado por los recortes al gasto social, este resultado reduce por un lado el acceso real a los servicios representando un deterioro de las instituciones públicas en la prestación de servicios.

Entre los niveles señalados de pobreza y rezagos Fox señalaba en el balance:

- 1) que en 1992 53.51 % de la población total estaba por debajo del nivel de ingresos necesarios para adquirir la canasta, aumentada de bienes de INEGI_CEPAL, mientras que en el 2000 el 53.38 % se encontraba en esta misma situación.²²

- 2) Si se toma el criterio del país latinoamericano promedio para determinar si una persona tiene ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (31.63 pesos diarios de julio de 2001), el porcentaje cambio de 43.02% a 41.98% entre 1991y 2000, con el número de personas en estas condiciones aumento de 36.48 a 41.2 millones.²³

- 3) Existen disparidades regionales en cuanto a la capacidad de la población para adquirir satisfactores básicos. En el 2000 en la región sur _ sureste, 70.2% de la población tiene ingresos inferiores, la valor de la canasta aumentada de INEGI_CEPAL, mientras que en la región noreste, el porcentaje es de 33.66%.²⁴

²² Primer Informe de Gobierno, Vicente Fox, México. Pág. 26

²³ *Ibíd.* Pág. 28.

²⁴ *Ibíd.* Pág. 28.

4) En 1990 de acuerdo con el índice de marginación del consejo nacional de población (CONAPO), 16.93% de la población habitada en municipios de alta marginalidad, mientras que en el 2000 el porcentaje a 18.6% . por otra parte la proporción de la población que habitaba de muy bajo nivel aumento de 43.68% a 53.68%.²⁵

En el ramo educativo se señalaba:

- En el rezago educativo, según el XII censos general de población realizado en el 2000, existían en el país 5,942,091 personas sin alfabetizar y 11716715 sin primaria completa y 14 8987 655 sin estudios de secundaria terminada, lo que arroja un total de 35 557 461 personas de 15 años o más que no iniciaron o concluyeron la enseñanza básica.²⁶
- La disparidad en cuanto a la escolaridad son preocupantes, mientras que la población económicamente activa (PEA) promedio pertenece al 10% mas pobre de la población tienen apenas cuatro años de educación formal, la (PEA) en el 10% mas rico a nivel nacional tiene mas de 13 años de educación.²⁷

En materia de salud:

²⁵ *Ibíd.* Pág. 27.

²⁶ *Ibíd.* Pág. 32.

²⁷ *Ibíd.* Pág. 33.

- En materia de salud entre 17 países de América latina, México ocupa el noveno lugar en términos de tasa de mortalidad infantil (taza de 29.4% en el año 2000): Ocupa el décimo lugar en esperanza de vida al nacer.... México se encuentra entre la ultima lugar en América Latina en cuanto a proporción de nacimiento atendida por el personal medico y camas de hospital por cada 1000 habitantes.²⁸
- Existen también disparidades regionales en los indicadores de salud; mientras que la tasa de mortalidad en menores de un año en el estado de Guerrero alcanza 52 por cada 1000 nacidos vivos, en 2000, en Nuevo León se ubico en 4, en Baja California Sur, Nuevo León, Quintana Roo, el grupo de población de 15 a 59 años de edad presenta una probabilidad de muertes similares a la de algunos países europeos, mientras que en las zonas rurales de Guerrero , Puebla y Oaxaca, la probabilidad de morir es semejante a la del Salvador, Nicaragua y Honduras.²⁹

VIVIENDA:

En materia de vivienda, de acuerdo con el censo nacional de población y vivienda de 2000 las disparidades son preocupantes, entre los hogares que se

²⁸ *Ibíd.* Pág. 34.

²⁹ *Ibíd.* Pág. 38.

ubica en el 10% más pobre de la población a nivel nacional, una tercera parte tiene piso de tierra, 27.7% carece de agua potable, el 50% no tiene drenaje. Y el 15.22% no cuenta con energía eléctrica.³⁰

EN EMPLEO:

Se reconocía que de “diciembre del año pasado a julio de 2001, se perdieron 224 mil 835 empleos, casi mil 1000 diariamente, asalariados en el IMSS, 12 millones 507 mil 595 trabajadores”.

En su segundo informe de labores los datos utilizados en materia de política social son los mismos que utilizo en el primer informe, esto quizás por que en esta materia no ha habido los resultados que quizá la propia administración de Vicente Fox se esperaban, ejemplo de ello son las altas tasas de desempleo que presenta nuestro país, los salarios deteriorados, y el deterioro de los servicios de salud -, abastecimiento de medicamento -, el incremento de pobreza que se da dado en lo que va del sexenio.³¹

Los datos de bienestar social anunciados en el primer y segundo informe de gobierno y los 30 millones de mexicanos que han pasado a engrosar las filas de

³⁰ *Ibíd.* Pág. 38

³¹ Araceli Damián, afirma que en la administración Foxista, 2.6 millones de personas entraron a la lista de miseria, según cálculos de ella y Julio Boltvinik, además dice que no puede haber mejoramiento de las condiciones de vida con un crecimiento nulo de la economía, *Milenio*, 9 de Febrero de 2003 Pág. 8

pobreza en lo que va de la administración foxista, siguiendo estos datos y las disparidades regionales de los indicadores es evidente que la política social no ha sido un instrumento eficaz para compensar la desigualdades entre la población pobre aun menos para atacar la pobreza y ello por que el propósito de la política social fue otro. Este incremento de la población pobre se convierte en el reflejo de desviación de los beneficiarios de la política social, así como de las limitaciones de cada una de ellas. Debido a esta situación se ha presentado un cambio en el discurso del gobierno con respecto al problema de pobreza, al inicio de su administración se hablaba de una erradicación de la pobreza, posteriormente se hablaría de un combate a la pobreza, hoy solo se hace referencia a la superación de la pobreza.

A pesar de los discursos pronunciados por el Presidente de la República Vicente Fox Quezada, en la que reiteradamente se recalca que la política social es una de las prioridades de su gobierno, varios hechos demuestran que el interés real del gobierno son otros, así lo deja ver los recortes al gasto que ha sufrido sobre todo los del ramo social, otro son el crecimiento económico concertador, la primacía de las finanzas internacionales y la integración subordinada de la economía estadounidense.

3.2 La política social: En el plan nacional de desarrollo.

Apenas a mediados de 2001, se reunía el comité de acción para la política social, dichas acciones se plasmarían en El Plan Nacional Desarrollo: Política Social; Superación de la pobreza. Con el cual se pretendía mejorar la calidad de vida de la población mexicana y se rompería con el círculo vicioso de la pobreza, se lograría a través de un crecimiento económico, y que a su vez este generaría empleos, se lograría un crecimiento con baja inflación que ayudaría a la recuperación de los salarios reales, que romperían con la pobreza.

Para el combate a la pobreza el PND considera los siguientes ejes de política social:

Equidad en los programas y la igualdad de oportunidades, capacidad e iniciativa, cohesión social, desarrollo en armonía con la naturaleza, confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones.

Resulta importante señalar que el PNDS concibe a la pobreza como “como una situación que no permite el pleno ejercicio de las libertades democráticas, ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo en la educación y en la cultura “. Y para la superación de este problema pone énfasis en el desarrollo humano.

Dentro del PND se busca mediante inversiones sociales, puedan registrar incrementos importantes en los niveles de educación, salud y productividad. Y mejorar los niveles de vida de la población. Entonces el discurso manejado en el Plan Nacional de desarrollo – PND - la prioridad es la atención a los pobres extremos, y señala ... los desequilibrios en el desarrollo regional han ocasionado que la pobreza se concentre y agudice en las regiones donde la población registra los más altos índices de población .³²

Otro de los aspectos que se resalta en el Plan Nacional De Desarrollo Social: superación de la pobreza ...un objetivo de la política social integral y con permanencia y continuidad consiste en fomentar acciones y medidas que permitan a los pobres por sus propios medios, brindar oportunidad para que las personas puedan definir su propio porvenir con frecuencia las políticas implantadas tienen un carácter asistencial, el cual si bien permite aliviar problemas en el corto plazo, prolonga la dependencia de apoyos del gobierno y no permite a la persona marginadas superar el círculo viciosos de la pobreza.³³

Para ello se plantea **una asistencia social innovadora** que forme parte de las políticas públicas identificado con la promoción de desarrollo humano.

El objetivo de desarrollo social se formula bajo la siguiente manera “...propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones”. Que aseguren a la

³² Plan Nacional de Desarrollo Social Pág. 86.

³³ *Ibíd.* Pág. 76.

población el disfrute de los derechos sociales e individuales. Que se encuentran anunciados en nuestra constitución.

Entonces bajo esta lógica Vicente Fox Quezada y su política - la política de desarrollo social - contribuiría a una mejor justicia social a la superación de rezagos corrigiendo y dando impulsos al empleo, así como también mejorar la distribución del ingreso y la desigualdad económica entre las regiones y los individuos proporcionándoles recursos a los que carecen de condiciones básicas para su progreso. El factor de desarrollo social y humano son considerados dentro del Plan Nacional de Desarrollo, como un factor sumamente importante para alcanzar el nivel o los niveles superiores de vida de la población mexicana y por otra parte considera a la emancipación individual, tanto como colectiva como los objetivos centrales de la política social y el desarrollo social la cual sería de carácter incluyente y coloca a los individuos en el plano más alto de la política social.

El Gobierno de Vicente Fox pretende, superar la pobreza a través del desarrollo humano, pero solo se escuda bajo esta, quizá para que no se ponga en duda a la política social de su gobierno debido a que la hipótesis de desarrollo humano tienen horizonte temporal de largo plazo –entre 10 a 20 años- para conocer y entender los problemas sociales, y así la sociedad no le cuestione sobre los dos años nulos de su política social de combate a la pobreza. Sin embargo puede notarse que el gobierno no cuenta con programas y proyectos reales de combate a la pobreza en el corto y mediano plazo, esto significa que al término de su

administración tampoco se verán resultados favorables para los problemas sociales (pobreza).

Además aunque el Plan Nacional de Desarrollo haga un esfuerzo por salir de las problemáticas sociales a través del Desarrollo Humano, es claro que no se puede hablar de este, por que el marco social presenta grandes deficiencias, sobre promoción de los derechos humanos, la falta de libertad sindical, la reducción salarial, la ineficiencia e ineficacia de la autoridad o la impunidad ante abusos y atropellos contra la población. Aunado a esto están las contradicciones y confusiones dentro de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo por un lado se dice que se creará una nueva política social que deja fuera el carácter asistencialista y paternalista y por otro lado se reafirma el carácter asistencialista de la política social, ejemplo de esto es la lógica bajo la cual opera *oportunidades*.

Ahora a tres años de la administración foxista los acciones y estrategias que aparecen en el Plan Nacional Desarrollo, parecen mas bien una lista de buenos deseos, ya que en la práctica y en la actualidad siguen existiendo las problemáticas sociales muy agudas ejemplo de ello son los problemas de pobreza en el campo, las recientes muertes infantiles en Chiapas.

De aquí se desprende que el PND no pretende una solución definitiva a los problemas de pobreza solo son instrumentos complementarios de la política de

gobierno. Pero aunque el Plan Nacional de Desarrollo da un paso adelante con respecto a la tratación de las problemáticas sociales al señalar que:

No se les debe dar un tratamiento uniforme, que pasa por alto las necesidades agudas y propias de algunos grupos, ha derivado en fenómenos como Chiapas.³⁴ Sin embargo, este reconocimiento no ha permitido reducir las desigualdades, ya sean las de género, las de región geográfica y/o condición económica.

Uno de los compromisos que se plasma en el PND es el de la salud, al que le dan reconocimiento como derecho social, al igual que la educación, y agrega:

El mejoramiento de la salud es fortalecer, la capacidad de las personas y de la sociedad para procurarse y acrecentarse sus niveles de vida, para ello el gobierno ofrece elevar el nivel de salud de la población y reducir las desigualdades, garantizar un trato adecuado a los usuarios de los servicios de salud, ofrecer protección financiera en materia de salud a todos los mexicanos, apoyando de manera prioritaria al financiamiento público y fortalecer el sistema de salud.³⁵

También en Materia de salud los compromisos expresados en el PND, solo resultaron ser simples compromisos incumplidos tal es así que el propio secretario de salud reconoce que existe una gran problemática en este sector que va

³⁴ véase Plan Nación Desarrollo 2001-2006.

³⁵ véase Plan Nacional Desarrollo 2001-2006: apartado de política social

desde la falta de clínicas en áreas rurales, hasta la falta de recursos para el abastecimiento de medicamentos a hospitales.

A pesar de las estrategias y acciones postuladas en el PND, puede decirse que el gobierno no cuenta con un verdadero programa de acción para la solución de las problemáticas sociales (pobreza). El gobierno de Vicente Fox se ha dejado guiar por las recomendaciones que le han hecho el Banco Mundial y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

Dentro del mensaje expresado por el Banco mundial al gobierno de Vicente Fox se menciona que:

...aconseja a la nueva administración a perseguir la sustentabilidad económica como la condición *sine qua non* ...buscar la reducción de la pobreza por medio de fracción de capital humano mas que a través de dádivas temporales; hacer del crecimiento reductor de la pobreza una empresa ambiental balanceada y no un ejercito extractivo.³⁶

El sistema de pensiones del ISSSTE también entra dentro de las preocupaciones del Banco Mundial la cual recomienda se privatice:

...dentro de este sexenio presidencial la provisión de una fuente confiable de ahorros de largo plazo para los empleados federales, permitiendo la conversión

³⁶ Banco Mundial, 2000 Pág. 21.

de su actual esquema de pensiones (del ISSSTE) al mismo arreglo privatizado, administrado capitalizado y de contribución definida utilizado por los trabajadores privados.³⁷

Es de su preocupación que el marco legal y regulatorio en el que opera el mercado de trabajo sea obsoleto..., es más un impedimento que una herramienta para los trabajadores, especialmente los pobres, para extraer lo máximo de su capital humano.³⁸

La inversión en capital humano es concebida como un eje central no solo del bienestar social, sino también del crecimiento económico este punto también coincide con el de Banco Mundial, a diferencia de este en materia educativa plantea como elementos estratégicos, estimular la inversión privada, la operación privada de servicios financiados por el sector público, la competencia de servicios y la eliminación o reducción drástica de la educación – superior -, el PND mantiene una postura a este planteamiento y en el texto puede verse que se mantiene una idea de elevar el gasto público en esta materia y sostiene: el Gobierno de la República considera a la educación como la primera y la más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en las asignaciones de recursos crecientes para ello y en conjunto de acciones e iniciativas y programas que la haga cualitativamente diferente y transforme el sistema educativo.

³⁷ *Ibíd.* Pág. 6

³⁸ *Ibíd.* Pág. 15.

Con lo anterior; y en lo que va de su administración puede corroborarse que la actual administración encabezada por el presidente Vicente Fox se ha apegado al pie de la letra a las recomendaciones hechas por el Banco mundial y la OCDE. Ratificándolo bajo los programas sociales que coordina la Secretaria de desarrollo social (SEDESOL), la focalización de los mismos para el combate de la pobreza, haciéndolo bajo la misma lógica Zedillista con la cual se excluye a buena parte de la población pobre, la cual debe ser beneficiada. Bajo esta lógica claro esta entonces que el modelo de superación a la pobreza es en suma, un seguimiento a las reglas del Banco Mundial, entonces se trata también de recetas que presentan la continuidad de las políticas sociales aplicadas desde que inició el neoliberalismo.

3.3 La Sedesol y algunos programas que coordina.

Con la creación, en mayo de 1992 de una dependencia federal: SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social -, que tendría la función de conducir, evaluar y fomentar la política social de desarrollo en las áreas de asentamientos humanos, desarrollo regional, y urbano y vivienda y ecológico, Así mismo coordinaría y ejercitarían los programas para la atención a grupos sociales más desprotegidos afín de elevar sus niveles de vida.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Social, la misión que se formula la SEDESOL “ es la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable para alcanzar los niveles suficientes de **bienestar con equidad**, mediante políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.” Además de ser la responsable de llevar a cabo los planteamientos hechos por el presidente, concretados en el Plan Nacional Desarrollo. La Secretaría de Desarrollo Social fue la primera institución en dar un paso estratégico a favor de la equidad al tomar dos medidas en 1999, una fue establecer en su normatividad que todos los programas del ramo 26 incorporan el enfoque de genero. Y dos dar la orientación de que el 50 por ciento de los recursos y las acciones se destinan a atender las necesidades específicas de las mujeres.

Según la Secretaría de Desarrollo Social, para combatir la pobreza, es necesario construir las capacidades tomando en cuenta, sus condiciones específicas que las ponen en mayor o menor grado de vulnerabilidad. Es por ello que la política social de México ha adoptado el enfoque de género y reconoce que las mujeres y hombres experimentan la pobreza de manera diferente y que es necesario compensar, a través del análisis de género, los sesgos en las políticas que tendían a beneficiar a los hombres en mayor medida que a las mujeres.

Entre las medidas novedosas que se han implementado esta la Mesa de trabajo sobre enfoque el género del consejo consultivo ciudadano, que se instaló para contribuir a hacer realidad estas dos orientaciones.

En el marco de las orientaciones y los Programas que coordina la Sedesol cabe destacar:

1. - Que la población objetivo que coordina la Sedesol, es la población en extrema pobreza, tanto urbana, así como rural.
2. - Poblaciones donde convergen altos índices de marginación y pobreza, junto con otras expresiones de exclusión social y resquebrajamiento severo del tejido social comunitario.

3. - Establecimiento como parámetro para la ayuda es que la población beneficiada reciba un ingreso no superior a 3.5 salarios mínimos mensuales.

4. - El carácter prioritario que se le da a la mujer.

Si bien es cierto que la Secretaría de Desarrollo Social es una de las instituciones que tiene o debería tener más peso para coordinar y diseñar programas sociales y políticas para el combate a la pobreza, también es cierto que es una institución que ha realizado grandes logros y que es una dependencia que cuenta con redes sociales para comunicarse con la gente ya sea rural y urbano, lo que le permite conocer las problemáticas diversas que presenta la población y por tanto darle una mejor atención a los mismos que lo requieran. Pero lo que también es cierto o/y real es que la Secretaría de Desarrollo Social no se ha desempeñado de manera eficiente. No toma en cuenta la opinión y proyectos de los ciudadanos de las comunidades pobres y organizaciones, mas bien el papel de la Sedesol se limita a buscar legitimación social de los proyectos gubernamentales.

...y la Sedesol ha sido relegada dentro del gabinete ...las estrategias del gobierno Fox acentuara la subordinación de la Sedesol a la política económica, lo que ha dejado inmóvil e incapaz para encabezar la defensa de los marginados dentro del gabinete...la experiencia muerta de Sedesol no tiene capacidad de entablar dialogo al tu por tu con hacienda: aceptó las cifras que hacienda

calculó sobre cual sería el impacto del IVA en los pobres, no los cuestionó y no los revisó.³⁸

Además de ser una dependencia con demasiado burocratismo y vicios ejemplo de ello son los desvíos de fondos por 30 mil 800 millones de pesos registrados el 31 de diciembre de 2000. Además del reciente desvío de fondos en Guerrero para la campaña de un candidato diputado por el PAN.

Lo que la Sedesol debería tener presente y considerar son los aspectos positivos y negativos de los programas sociales anteriores, como lo fue solidaridad o progesa, además necesita poner demasiada atención a la focalización y manejar con cuidado los métodos para medición de la pobreza, dado que no solo se utiliza un solo método este sin duda hacen que se excluya un buen número significativo de pobres para asignación de los programas sociales. La Sedesol, debería de trabajar en la centralización que es uno de los problemas que no permite que exista buena distribución de recursos a los estados y municipios. Además de impulsar la corresponsabilidad de los tres gobiernos para la resolución de problemas sociales, pese a lo pronunciado por el Presidente de la Republica que se terminaría con este problema. Hoy en día sigue existiendo.

Además la Sedesol y el Gobierno de Vicente Fox han dado un carácter asistencialista a los programas sociales así lo deja ver los recursos destinados a

³⁸ El Universal. 29 de agosto de 2001 Nacional, Pág. 29.

algunos programas como el de micro créditos con 200 millones de pesos o el PRONABES con 200 millones de pesos lo cual no permite reducir la pobreza. Aunado a todo esto, entonces, se pone en duda la **política de asistencia social innovadora** anunciada en el Plan Nacional de Desarrollo, pues **el gran programa social** de Vicente Fox **oportunidades** antes progresa. Sigue operando bajo los mismos criterios bajo los cuales operó progresa. Pues se trata de un programa focalizado que siguiendo la lógica del anterior progresa, proporciona a las familias beneficiadas apoyos alimentarios y becas educativas y ayuda para la adquisición de útiles escolares, suplementos alimenticios, así como la entrega de paquetes de útiles escolares en determinados planteles.³⁹

En el renglón de política federal de combate a la pobreza y pese al bajo perfil público en que se ha mantenido en estos dos años de gobierno foxista, los programas sociales actualmente en operación parten de la experiencia e información acumulada por las administraciones anteriores, como **Oportunidades** que es el gran programa de Vicente Fox, abarca desde la alimentación de las madres de familia hasta la formación de personas que cursan el nivel medio superior, coordina también esfuerzos para satisfacer las necesidades más básicas de nutrición, salud y educación. La lógica de *oportunidades* es una lógica paternalista al igual que el progresa. Según Zermeño y Domínguez, refiriéndose al progresa: los funcionarios públicos deciden lo que deben hacer los indigentes para salir de la pobreza y esta le queda cumplir so pena de perder el subsidio ...el esquema fomenta una salida individualista de la pobreza, ya que los

³⁹ Sedesol, Reglas de Operación de oportunidades 2001.

beneficiarios no participan en ningún tipo de definición de uso de los recursos del programa ...este hecho constituye un acto de poder que fomenta y profundiza lo que ya de por sí intensa marginación social y política de los pobres.⁴⁰

Sin embargo, esta situación que plantea Zermeño y Domínguez hoy en día sigue prevalecido y como ya lo decían estos autores la idea de dar un cheque mensual es insuficiente para superar o combatir la pobreza.

DENTRO DE LOS PROGRAMAS QUE COORDINA LA SEDESOL SE PUEDEN MENCIONAR LOS SIGUIENTES:

DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO (diconsa).

Este programa es de cobertura nacional, tiene como finalidad ofrecer a la población abasto oportuno de productos básicos y complementarios a precios accesibles.

ABASTO SOCIAL DE LECHE INDUSTRIALIZADA CONASUPO (LICONSA)

Hasta julio de 1999, se proporcionaba leche subsidiada a las mujeres embarazadas, para completar su régimen alimenticio, sin embargo por cuestiones

⁴⁰ Zermeño y Domínguez. Pág. 22

presupuestarias, la leche se dirige totalmente a niños y a niñas menores de 12 años.

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL:

Tiene por objeto generar oportunidades de empleo para la mano de obra no calificada, que en forma simultánea representa beneficios comunitarios, a través de la retribución a su participación en acciones productivas y de construcción, rehabilitación y mejoramiento de la estructura social y de beneficio familiar.

CREDITO A LA PALABRA:

Apoya a productores agrícolas temporales ya sea hombres o mujeres que siembren tierras de baja productividad, impulsa la siembra de maíz, frijol y granos de forraje, procurando el incremento de la productividad. También promueve una alta tasa de recuperación con el propósito de impulsar la sustentabilidad del programa, incrementar la canalización de recursos a los productores, así como fortalecer los mecanismos de selección de los beneficiarios.

PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO A LA MUJER JEFAS DE FAMILIA:

Las acciones de este programa tienden a promover la ejecución de proyectos productivos que generen empleos para fortalecer y diversificar las fuentes de ingreso, así como la integración individual, familiar y comunitaria de las mujeres de escasos recursos.

PROGRAMA DE SERVICIO SOCIAL:

A través de este programa se instrumentan acciones que permiten extender a la sociedad la utilidad de la ciencia, la técnica y las artes, al crear conciencia de la problemática que presentan los núcleos de la población con alto grado de marginación.

PROGRAMA DE MAESTROS JUBILADOS:

Programa de cobertura nacional, aprovecha la experiencia de maestros jubilados en acciones que coadyuvan a elevar el nivel de vida de comunidades marginadas, al tiempo que mejoran las condiciones de los maestros (as) jubilados(as).

PROGRAMA DE AHORRO A LA VIVIENDA PROGRESIVA (Vivah).

La acción de este programa es evitar el rezago de vivienda para la población de escasos recursos, este programa cuenta con dos subprogramas, el de subsidio directo para la adquisición de vivienda y el de mejoramiento físico de la vivienda.

PROGRAMA DE ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS.

La estrategia de este programa se establece por medio de los procesos de investigación, promoción social, coordinación institucional y concertación social y privada. La acción de este programa es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola en base en una atención integral, en coordinación con los tres órganos de gobierno y mediante concertación social con productores, organismos sociales y beneficiarios. Teniendo como prioridad a las mujeres, niñas, niños, personas de la tercera edad y discapacitados.

PROGRAMAS DE OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS:

La finalidad de este programa es, desarrollar e incrementar las oportunidades de las personas, familias, mediante el impulso de sus iniciativas, se proporciona a la

población beneficiada recursos para generar auto empleo, además los orientan para poder diversificar sus actividades.

Este programa cuenta con varios subprogramas, como es apoyo a la palabra, primer paso productivo, acompañamiento y formación empresarial, crédito social, proyectos productivos para mujeres.

PROGRAMA JÓVENES POR MÉXICO.

El programa jóvenes por México, tiene la finalidad de apoyar a aquellos jóvenes que contribuyan en proyectos de beneficio social y productivo que ayuden en gran medida a mejorar a las poblaciones que habiten en pobreza.

PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.

Este programa tiene como finalidad las siguientes acciones: reactivar las economías locales así como también, impulsar el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas, mediante la generación de proyectos productivos e infraestructura.

La estrategia utilizada en este programa se logra a través de la participación de los gobiernos locales, federal y municipal, instituciones sociales y privadas y los beneficiarios del programa.

PROGRAMA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA URBANA.

Este programa es de cobertura nacional, tiene como finalidad ofrecer a la población pobre una mejor calidad de vida. Este cuenta con los siguientes subprogramas:

Dignificaron del barrio, Educación capacitación y formación, centros de desarrollo comunitario y familiar, Proyectos con organización de la sociedad civil. Este proyecto es apoyado por los gobiernos estatales y municipales y el federal aportando cuotas y en coordinación con el Programa de mejoramiento físico de la vivienda, Coret, secretaría de trabajo y previsión social, ayudan a mejorar las necesidades básicas de la población que habita en condiciones de pobreza urbana, esta estrategia fue anunciada el 14 de febrero de 2001.

PROGRAMA DE MICROREGIONES.

Para aplicación de este programa se toma en cuenta los datos tomados del diario oficial de la federación (datos de alta y muy alta marginalidad). La estrategia de este programa incluye además procesos de investigación, coordinación institucional, promoción y concertación social, así como también diagnósticos situacionales, para los cuales se asigna hasta el 25% del presupuesto asignado. Y tiene como finalidad aliviar en las micro regiones la pobreza a través de subprogramas: Infraestructura básica, salud y educación, mercado de abasto y acopio, centro comunitarios de aprendizaje, piso firme, telefonía y accesibilidad.

PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3*1

Este programa tiene como finalidad dar impulso a las iniciativas que presenta la población que vive en condiciones de pobreza para elevar sus condiciones socioeconómicas, los proyectos de iniciativa los eligen los comités comunitarios, de la delegación de Sedesol en la entidad esto se lo logra a través de la participación de los gobierno federales, estatales y municipales.

PROGRAMA ESTATAL POR DEMANDA.

Este programa apoya los proyectos de los gobiernos estatales para la superación de la pobreza y que vayan relacionados con la educación, la salud, abasto, nutrición y proyectos productivos. Apoyándose en los gobiernos estatales y municipales y la sociedad en general.

PROGRAMAS REGIONALES PARA ZONAS DE ALTA MARGINACION E INDÍGENAS.

Bajo este programa se pretende una mejora en la salud, educación, cultura y recreación, así como la construcción de infraestructura demandada por la población afectada. A través de proyectos que tengan viabilidad técnica y social este programa esta dirigido a las poblaciones de muy alta marginalidad, como son Chiapas, Oaxaca y Veracruz. Opera bajo la indesol, gobiernos estatales, delegación estatal de la sedesol.

PROGRAMA DE COINVERSION SOCIAL.

Por medio de este fondo se brindan apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, al impulsar proyectos de atención a grupos de población en condiciones de pobreza.

Capítulo IV.

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO: *oportunidades*.

4.1 *Oportunidades*.

El programa *Oportunidades* tiene sus antecedentes, en el programa instaurado por Ernesto Zedillo Ponce de León, el PROGRESA (programa de educación, salud y alimentación.) Y es continuado por Vicente Fox. El programa *oportunidades* opera bajo la misma lógica bajo la cual operó el programa PROGRESA. En el mes de Marzo el Gobierno Fox da a conocer la transformación del PROGRESA en *oportunidades*. El *oportunidades*, es un programa social, que forma parte de la política social actual de combate a la pobreza, es un programa fundado en transferencias monetarias directas a determinadas personas que se definen por vivir en condiciones de pobreza y marginación, se trata explícitamente de un programa focalizado cuyo objetivo es la lucha contra la pobreza extrema, que pone al centro de atención al hogar, a la familia y al desarrollo del tejido social y comunitario .

Oportunidades va dirigido a comunidades marginadas y a los más pobres de la población, fue realizado con la finalidad de apoyar a la familia y comunidades del país más necesitadas, con la finalidad de que salieran de sus rezagos y de sus condiciones de pobreza extrema de las localidades no solo rurales, sino también urbanas con niveles altos de marginación.

El programa proporciona a las familias beneficios de tipo económico y en especie, dentro de las primeras esta el apoyo monetario, las becas educativas, la adquisición de útiles que se les destina mensualmente, dentro de las segundas están los suplementos alimenticios.²⁹

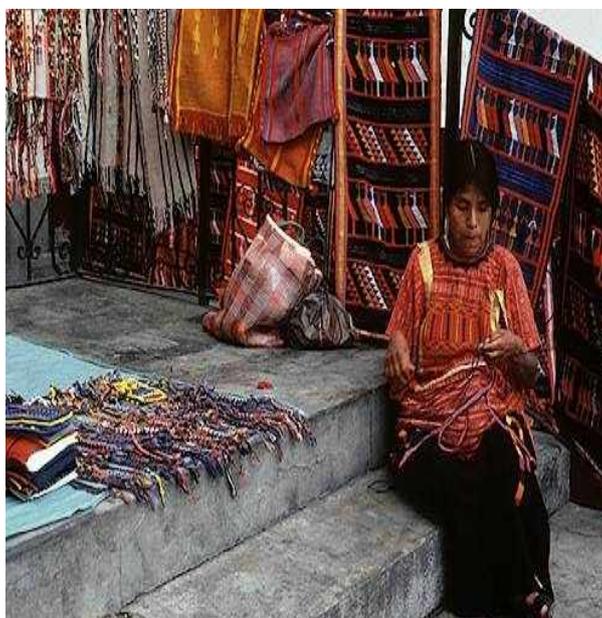
El objetivo que tiene *Oportunidades* es que a través de sus componentes, pretende aumentar el capital humano, de ahí que ponga énfasis en la educación, como medio indispensable para combatir la pobreza, en especial la pobreza extrema y beneficiar a los más pobres en materia de salud, educación y alimentación, que también forman parte de los objetivos de programa. Además pretende mejorar sustancialmente las condiciones de salud, las condiciones alimentarias de las familias en situación de pobreza y más vulnerables como son los niños(as), mujeres embarazadas, integrar las acciones de educación, salud y alimentación, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, para que el aprovechamiento escolar no se viera afectado por los problemas de desnutrición, ayudar a la pobreza extrema para potenciar las capacidades de sus miembros y alcanzar mejores niveles de bienestar y calidad de vida de los más pobres y necesitados del país, alentar la salud, educación y alimentación.

²⁹ Para una comparación puede consultarse regla de oportunidades 2003 y Sedesol(1999) reglas de operación 1999 ramo general 26 Pág. 474

Dentro de los objetivos específicos que el programa tiene pueden mencionarse los siguientes:³⁰

- Ø Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza extrema mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados y con la participación de los tres niveles de gobierno.

- Ø Ampliar el acceso de las familias en pobreza extrema a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como el fortalecimiento de su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.



³⁰Informe al segundo trimestre 2003 sobre el presupuesto ejercido y cumplimiento de metas, objetivos, indicadores de los programa de subsidio ejercidos en el ramo 20.Sedesol, México. 2003.



Objetivos del programa³¹

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.
- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.
- Contribuir a que los niños y jóvenes completen su educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, de acuerdo con el grado que

³¹ Tercer informe de labores. Sedesol. México 2003. Pág. 25.

cursan y que son mayores para las niñas a partir de la secundaria, y que tengan la posibilidad de continuar sus estudios superiores.

- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de los niños, mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el auto cuidado y la buena alimentación.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo de los padres de familia para mejorar la calidad de la educación y los servicios de salud que beneficien a toda la comunidad.

Orientaciones del Programa Oportunidades.³²

- Contribuye al desarrollo humano a través de acciones integrales.
- Impulsa el desarrollo de las capacidades de las personas.
- Se dirige a las familias en condiciones de pobreza extrema.
- Se centra en la familia y fomenta el tejido social y comunitario.
- Opera con transparencia y rinde cuentas de sus acciones.
- Tiene enfoque de género y promueve el acceso equitativo de las mujeres a sus beneficios.
- Fomenta la corresponsabilidad.
- Involucra al conjunto de la sociedad en las tareas para la superación de la pobreza extrema.

³² Ibidem. Pág 26.

- Se basa en la coordinación interinstitucional e intersectorial.
- Promueve la articulación con otros programas sociales.
- Da seguimiento permanente a su operación y evalúa sus impactos.

Los apoyos que brinda Oportunidades son:

- Becas educativas para niños y jóvenes de las familias beneficiarias que asisten a la escuela entre el tercer grado de primaria y, a partir del ciclo escolar 2001-2002, el último de la educación media superior.
- Apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares.
- Un paquete esencial de servicios de salud gratuito para todos los integrantes de la familia.
- Sesiones educativas en materia de salud, nutrición e higiene para la promoción del auto cuidado de la salud.
- Suplementos alimenticios a todos los niños y niñas entre cuatro meses y dos años, a todos los niños y niñas con desnutrición entre los dos y cinco años, y a todas las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
- Apoyos en efectivo para complementar los ingresos de la familia y propiciar una mejor alimentación.

Oportunidades coordina esfuerzos y facilita la información para el desarrollo de programas y acciones complementarias que generen nuevas capacidades y multipliquen las oportunidades para las familias en pobreza extrema, para promover:

- Mejora de la calidad de la educación a través de la difusión, promoción y, en su caso, aplicación del Programa de Escuelas de Calidad en las localidades en las que opera el Programa.
- Mejora de la calidad de los servicios de salud a través de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud, promovida en las localidades donde opera el Programa.
- Incremento de la escolaridad y reducción del analfabetismo mediante la educación de adultos para la vida y el trabajo, particularmente el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), a través del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) y del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT).
- Acceso a mecanismos de ahorro y crédito mediante el impulso al crecimiento de la cobertura del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular y las entidades normadas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
- Acceso de los beneficiarios a las acciones y beneficios de los Programas de Empleo Temporal y de Opciones Productivas de SEDESOL, para contribuir a la generación de ingresos y de nuevos empleos que eleven las condiciones socioeconómicas de las familias.
- Acceso prioritario al Programa “Tu Casa” de SEDESOL.
- Fortalecimiento del tejido comunitario y el capital social en las comunidades que atiende el Programa, mediante el establecimiento de Comités de Promoción Comunitaria que trabajen para ampliar las oportunidades de la población y el desarrollo local.
- A partidismo y transparencia de todas las acciones.

- Mecanismos efectivos para la corrección de los problemas operativos y establecer la mejora continua de los procesos.

Oportunidades es un programa que le ha dado prioridad a la mujer, porque considera que son las mujeres quienes enfrentan mayor vulnerabilidad y pobreza de ahí que las titulares del programa sean mujeres, además de que son a las mujeres a las que se les da mayores montos económicos en cuanto a becas se refiere. Con *oportunidades* se pretende romper el círculo vicioso de la pobreza y de la transmisión intergeneracional de la pobreza, pretende insertar a las familias en un círculo virtuoso de acumulación de capacidades básicas concentrado en acciones de **educación, salud y alimentación**, para potenciar las capacidades que mejoren la calidad de vida de las personas, sus familias, comunidades, *oportunidades* centra sus esfuerzos en aumentar sus capacidades básicas de las familias que viven en condición de pobreza extrema para mejorar la educación, salud, alimentación a través de acciones que permitan alcanzar mayores niveles de bienestar, sustituir el esfuerzo cotidiano que realizan las propias familias para superar su condición.³³

Se centra bajo cinco líneas de acción:

- Ø acceso a más y mejor salud y educación.
- Ø Fortalecer la economía popular.
- Ø Incorporar a un millón de familias al programa.

³³ Sedesol. Oportunidades para una mejor calidad de vida en; Programa Institucional Oportunidades 2000-2006. Pág. 16.

- ∅ Mejor y mayor transparencia supervisión externa.
- ∅ Participación de gobiernos locales y ciudadanía.

Así el Programa orienta su quehacer al logro de los siguientes objetivos³⁴:

- ∅ Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.
- ∅ Aumentar la calidad y dignidad de vida de los más pobres y vulnerables. especialmente los grupos Indígenas.
- ∅ Promover mayor equidad.
- ∅ Desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias y de ingreso de la población marginada.
- ∅ Fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario.

Sin embargo Oportunidades, es un programa que le da una salida individualista al problema de la pobreza, porque aun que se diga que a la población, se le da un carácter de participación realmente no tiene participación en la asignación de recursos, la participación de la ciudadanía se centra en que desempeñan algunas actividades dentro de la comunidad, como la limpieza de calles y la limpieza en los centros de salud, donde se les brinda el apoyo para mejorar sus condiciones de salud, además de otras tareas que tienen que desempeñar por ser los beneficiarios de dicho programa. Según Michelle Addeto, los beneficios no son significativamente mayores a los programas dirigidos a la totalidad de la población, además que al focalizar el nivel de los hogares ha

³⁴ Diario oficial de la Federación. 8 de mayo de 2003.

tenido efectos adversos en las relaciones sociales entre los beneficiarios y los excluidos del programa.³⁵ La lógica del programa es una lógica individualista y paternalista, en la que los funcionarios públicos deciden lo que deben hacer los indigentes para salir de la pobreza y a estos solo les queda cumplir so pena de perder el subsidio.³⁶

El esquema fomenta una salida individualista de la pobreza, ya que los beneficiarios no participan colectivamente en ningún tipo de definición del uso de los recursos del programa.³⁷

El programa *oportunidades* al igual que el *progres*a introduce por lo menos dos desigualdades en el ingreso de los hogares, primero entre los que tienen hijos y quienes no lo tienen, la proporción puede llegar a ser de 6 a 1, y discrimina en contra de los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita es menos en vista de los topes monetarios mensuales por familia.³⁸

Estos fundamentos individualistas chocan con el nuevo enfoque centrado en el mejoramiento del municipio y la micro región, aunado a esto deberían de contener proyectos comunitarios y no solo un tratamiento de apoyo monetario y en especie meramente individual. Realmente no existe mucha diferencia entre el *PROGRESA* y el *oportunidades*, la única innovación de programa con respecto del anterior es haber llevado al programa a las zonas urbanas y la ampliación de becas en la

³⁵ Addato 2000, citado por Boltvinik, la Jornada 31-8-2001. Pág. 26.

³⁶ Zermeño y Domínguez 2000, Pág. 20-21.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Julio Boltvinik, la jornada, 2-6-2000. Pág. 20.

educación media superior también se pone mayor énfasis en la corresponsabilidad de los beneficiarios para con el programas, por ejemplo el becario que no asista a clases 12 días al mes sin justificación perderán las becas, por tanto tendrán a darlo de baja en el padrón del programa ,al igual que el beneficiario que no asista a las platicas de salud, se le pueden suspender el carácter de beneficiario, ya sea temporal o permanente. Sin embargo, el diseño del programa no es adaptado a las condiciones urbanas, no se ha considerado que las condiciones que se presentan en la zonas rurales son diferentes de las urbanas, por ejemplo son en las zonas rurales donde se da mayor la deserción escolar, sobre todo en mujeres, por tanto en las zonas urbanas, el panorama se presenta distinto pues hay una gran demanda por parte de alumnos que quieren ingresar a las escuelas y no existe los lugares suficientes para todos. Si bien es cierto que el *oportunidades* es un programa que ayuda a elevar el ingreso pero lo hace solo de manera temporal de las familias en pobreza extrema y marginación. Sin embargo, en materia educativa si representa mayor beneficio para la población beneficiada.

Aunado a esto están los recursos asignados al programa como al pobre, los recursos se presentan como insuficientes para atender las necesidades de bienestar de los más pobres, en segundo lugar esta el presupuesto otorgado al desarrollo social que es altamente insuficiente para lograr sus objetivos.

Oportunidades es un programa focalizado en el combate a la pobreza extrema, puede decirse que trabaja a través de mecanismos, por un lado están los mecanismos de complementación de los ingresos familiares y los mecanismos

de apoyo nutricional y prestación de servicios de salud y de educación para la salud, condicionados en particular los primeros, al cumplimiento de responsabilidades definidas por parte de los beneficiarios. El *oportunidades* utiliza el método de línea de pobreza (utilizando como parámetro la canasta normativa alimentaria definida en el marco de COPLAMAR, programa destinado a la atención de zonas marginadas entre 1976 y 1982), la lógica del programa se apoya en una hipótesis acerca de la diferencia entre ambos grados (pobres moderada y pobreza extrema) que no refiere a ingreso y satisfacción de necesidades, sino a las capacidades implícitas en ambas condiciones. Así, se asume en el caso de los pobreza extrema su condición implica la incapacidad de desplegar a plenitud sus capacidades productivas, de asumir riesgos, de hacer frente a externalidades negativas y de aprovechar las posibilidades que ofrecen las externalidades positivas. Los pobres moderados o “relativos”, en cambio, aunque experimentan diversas carencias, de acuerdo con la perspectiva adoptada por el *oportunidades* pueden emerger de su condición por sí mismos en la medida que el entorno macroeconómico y macro-social proporcione las posibilidades para aprovechar su potencial. Por ello los primeros requieren de apoyos específicos (entre ellos, subsidios directos a la demanda), en tanto que los segundos no.

En segundo lugar, desde la perspectiva de *oportunidades* la pobreza no es un problema de distribución del ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos Productivos. Bajo esta lógica es posible afirmar que la pobreza no se combate a través de mecanismos que busquen redistribuir el ingreso, sino de otros Orientados a habilitar a los pobres (brindarles las *oportunidades*) para que puedan

ser productivos. Sin embargo, de lo anterior se deduce que los mecanismos de apoyo a los pobres no deben operar como un “des-incentivo” para el despliegue de las capacidades productivas. El programa realmente no pone énfasis entre los dos grados de pobreza, la extrema y pobreza moderada, la “profundidad” de la pobreza, que de acuerdo con el método de diagnóstico utilizado es mayor en las áreas rurales, indica la necesidad de dar prioridad a dichas áreas, y en particular a las comunidades de menos de 500 habitantes. Sin embargo, dentro de los beneficiarios del programa igual forma parte un pobre extremo que un moderado, si el programa ha identificado que unos (pobreza extrema) requieren de mas apoyos que los moderados, debería de poner mas cuidado para la conformación del padrón de beneficiarios. El *oportunidades* es un programa que propone una doble focalización por que contempla en primera instancia a la población extremadamente pobre, al cual esta dirigido el programa y por otro lado su aplicación implica modalidades de focalización regional basadas en atender en primer término a familias en pobreza extrema que habitan en comunidades rurales de alto y muy alto grado de marginación. Con el programa social *oportunidades*, se pretende romper el círculo vicioso de la pobreza considerado a esta como la pobreza moderada, sino también la pobreza extrema, las elevadas tasas de natalidad y las correspondientes familias numerosas constituyen un mecanismo que contribuye de modo decisivo a su reproducción, debido entre otras cosas a que, a nivel macroeconómico, contribuyen a aumentar la oferta de trabajo no calificado.

4.2 Dimensión del programa.

Oportunidades, es un programa federal, para el desarrollo humano de la pobreza extrema opera a nivel nacional, llega a las treinta y un entidades de la Republica mexicana, además de incluir al DF, a tiende a 2,353 municipios de los 2,428 que tiene el país, esto quiere decir que solo 75 municipios quedan excluidos del programa que son los municipios que bien representan los índices más bajos de marginación y pobreza o bien no han solicitado incorporarse al programa. Los Beneficiarios son cerca de 4 millones de familias ... *Oportunidades* ha sido una cruzada a nivel nacional, con el apoyo de gobiernos estatales y municipales para lograr la meta señalada. *Oportunidades* actúa en 71 mil localidades rurales y en 421 ciudades medias y pequeñas... Su presupuesto representa 37.5 de los recursos de la Sedesol.³⁹

En su primera etapa, el Programa se centró en localidades rurales del país, donde se concentra el 60% de los hogares en condiciones de pobreza extrema. En el 2002, se inició su expansión a zonas urbanas, así la pobreza es atendida no solo en el ámbito rural, sino también urbano. Con el fin de alcanzar la meta para el 2002 de lograr una cobertura de 4.2 millones de familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano *oportunidades*, el 18 de marzo inicio la operación nacional de levantamiento en zonas urbanas, en su primera etapa, con la

³⁹ En *Oportunidades* cruzada nacional, Sedesol , México. Septiembre de 2002.

instalación de un módulo que atendió a las localidades de Guaymas y Empalme, (Sonora la primer entidad donde se puso en práctica, oportunidades urbano).

Se trató de una operación sin precedente que se desarrollo a lo largo de todo el país, con una duración de cuatro meses y medio, en los que funcionaron 168 módulos de Oportunidades. Los módulos de atención a la población factible de ingresar al programa de ciudades con más de 15 mil hasta de un millón de habitantes .Se esperaba que durante la operación se encuestara a 2.1 millones de familias, de las cuales quedaron seleccionadas más de 700 mil que comenzaron a recibir en octubre sus apoyos para alimentación, salud y educación de Oportunidades. De esta manera, el Programa de desarrollo Humano Oportunidades fortalece la cohesión social y el capital social y generando igualdad de oportunidades para las familias en zona urbana y semiurbanas que realmente lo necesitan. De igual manera, la operación de levantamiento en zonas urbanas redundará en una mayor corresponsabilidad en la atención de la pobreza extrema de los gobiernos de los estados y municipios en los que se desarrollará.

Para ampliar y mejorar la educación, salud y nutrición de familias que viven en condiciones de pobreza extrema, durante 2002 el programa Oportunidades amplió su cobertura y servicios en más de un millón de nuevos hogares, y al cerrar el año la cifra ascendió a 4 millones 240 mil familias beneficiarias. La incorporación de un I millón de nuevos hogares se logró gracias a la instalación de 210 módulos urbanos; funcionaron durante cuatro meses en ciudades de 15 mil a un millón de habitantes; mediante una amplia difusión se convocó a las familias para que

acudieran directamente, sin necesidad de gestores, líderes sociales o militantes de partidos políticos, a solicitar los apoyos del programa.⁴⁰ El gasto operativo de Oportunidades representa el 5.8% del presupuesto total del Programa. Esto ha permitido que se de una gestión mas adecuada y “rigurosa” en cuanto a la selección de beneficiarios, certificación de corresponsabilidades de las familias, seguimiento de indicadores de gestión y evaluación externa de impacto.

Su operación nacional posibilita que se atienda a 4 de cada 5 mexicanos que viven en condición pobreza alimentaria y a 2 de cada 3 que están en condición de pobreza de capacidades. En total son 21 millones de mexicanos incorporados al Programa, el cual llega al 80% de las localidades de mayor marginación del país, como puede verse en los tablas la cobertura del programa, casi abarca la totalidad de municipios de los estados. *Oportunidades* atiende actualmente a cuatro de cada cinco hogares en condiciones de pobreza alimentaria y a dos de cada tres familias en condiciones de pobreza de capacidades; con un presupuesto de 18 mil 608 millones de pesos otorgó apoyos en alimentación, becas para estudiar de primaria a bachillerato, y atención médica a casi 21 millones de mexicanos de los sectores más vulnerables.

⁴⁰ Véase la unión comunicación virtual año II numero 1 , Publicación de la secretaria de desarrollo social. Enero de 2003.

PADRÓN DE FAMILIAS BENEFICIADAS EN EL 2003

PADRON DE FAMILIAS BENEFICIARIAS (INICIO DEL EJERCICIO FISCAL 2003)	
Estado	Número de familias
01 AGUASCALIENTES	15009
02 BAJA CALIFORNIA	9027
03 BAJA CALIFORNIA SUR	6900
04 CAMPECHE	46353
05 COAHUILA	39526
06 COLIMA	14401
07 CHIAPAS	497201
08 CHIHUANHUA	40606
10 DURANGO	58748
11 GUANAJUATO	192768
12 GUERRERO	276023
13 HIDALGO	179082
14 JALISCO	79166
15 MEXICO	278092
16 MICHOACAN	264631
17 MORELOS	69873
18 NAYARIT	47741
19 NUEVO LEON	24611
20 OAXACA	399564
21 PUEBLA	324354
22 QUERETARO	67157
23 QUINTANA ROO	42928
24 SAN LUIS POTOSI	148237
25 SINALOA	103842

26 SONORA	59970
27 TABASCO	117554
28 TAMAULIPAS	70553
29 TLAXCALA	35146
30 VERACRUZ	500703
31 YUCATAN	116809
32 ZACATECAS	113425
Total	4240000

PADRON ACTIVO DE OPORTUNIDADES HASTA JUNIO DE 2003*

ENTIDAD FEDERATIVA	2002			2003*		
	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	FAMILIAS BENEFICIARIAS	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	FAMILIAS BENEFICIARIAS
01 Aguascalientes	11	367	15,009	11	366	14,945
02 Baja California	5	239	9,027	5	235	8,169
03 Baja California Sur	5	180	6,900	5	176	6,604
04 Campeche	11	505	46,353	11	504	45,966
05 Coahuila	35	829	39,526	35	826	38,993
06 Colima	10	176	14,401	10	176	14,223
07 Chiapas	117	6,112	497,201	117	6,096	492,054
08 Chihuahua	64	1,673	40,606	63	1,633	39,458
10 Durango	39	1,877	58,748	39	1,862	57,864
11 Guanajuato	46	4,186	192,768	46	4,168	190,743

12	Guerrero	76	4,118	276,023	76	4,109	272,452
13	Hidalgo	84	3,421	179,082	84	3,415	177,525
14	Jalisco	123	4,128	79,166	123	4,104	78,187
15	México	110	2,995	278,092	110	2,996	276,323
16	Michoacán	113	4,884	264,631	113	4,862	258,778
17	Morelos	33	634	69,873	33	635	68,723
18	Nayarit	20	862	47,741	20	860	47,119
19	Nuevo León	43	1,142	24,611	43	1,139	24,453
20	Oaxaca	557	6,224	399,564	557	6,208	391,890
21	Puebla	215	3,759	324,354	215	3,752	320,213
22	Querétaro	18	1,282	67,157	18	1,282	66,466
23	Quintana Roo	8	333	42,928	8	333	42,207
24	San Luis Potosí	58	3,642	148,237	58	3,634	146,872
25	Sinaloa	18	2,405	103,842	18	2,401	102,768
26	Sonora	58	897	59,970	58	896	59,240
27	Tabasco	17	1,412	117,554	17	1,412	117,185
28	Tamaulipas	39	1,551	70,553	39	1,551	69,116
29	Tlaxcala	49	402	35,146	49	398	34,737
30	Veracruz	209	7,352	500,703	209	7,343	493,143
31	Yucatán	106	762	116,809	106	759	116,197
32	Zacatecas	57	2,171	113,425	57	2,156	111,824
	TOTAL	2,354	70,520	4,240,000	2,353	70,287	4,184,437

Fuente: Tomado de Información general. Histórico de cobertura, municipal, localidad y familias beneficiadas. Sedesol, México, 2003.

Oportunidades atiende a las comunidades y municipios de las entidades federativas que más lo requieren y que presentan mayor rezago e índices de pobreza como son los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz.

La derrama económica del programa se incrementó en un 85 por ciento en estos dos años, pasando de 7,600 a 14,206 millones de pesos. Estos recursos representan 30 por ciento del ingreso total de los hogares que se encuentran en el 10 por ciento más pobre de la población. Al inicio del trimestre 2003, se tenía un padrón de beneficiarios de 4,207.5 miles de familias y se concluyó con un padrón activo de 4,184.4 miles de familias que representa 98.7 de la meta programada para este ejercicio fiscal. Las 23.1 miles de familias que causaron baja en este trimestre son resultado del incumplimiento de la corresponsabilidad prevista en las Reglas de Operación del Programa. Para mantener el padrón activo en 4,240.0 miles de familias se efectuará la sustitución de las familias dadas de baja a partir del mes de agosto, tal y como señala el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. En este trimestre la recuperación a tiempo de formatos para el registro de la corresponsabilidad de las familias fue de 99.5 por ciento y el porcentaje de incumplimiento de la corresponsabilidad fue de 3.6, lo que representa 0.3 por ciento por arriba de los incumplimientos registrados en el primer trimestre de 2003.

Para brindar mejores oportunidades de educación a las nuevas generaciones en situación de marginación, y a fin de atender la pobreza extrema en el país, al considerar que la educación permite vislumbrar mejores horizontes para los

jóvenes que, de otra manera, hubieran visto limitado su desarrollo y su calidad de vida se han realizado el otorgamiento de becas para los jóvenes y niños

El programa beneficia a más de 800 mil jóvenes becarios, del ciclo escolar 2002-2003, que cursan entre el tercer grado de secundaria y el tercero de educación media superior, tienen abiertas sus respectivas cuentas de ahorro en Bansefi, que les serán entregadas al concluir sus estudios de nivel medio superior, para apoyarlos en el seguimiento de su educación universitaria, en el enganche de una vivienda de interés social o bien en el arranque de un pequeño negocio... en la actualidad sólo 50 por ciento de los jóvenes de entre 16 y 18 años de edad, se encuentran inscritos en alguna escuela de educación media superior, lo que demuestra el avance alcanzado en las últimas décadas, pero también la magnitud del reto para lograr que más adolescentes prosigan sus estudios superiores.⁴¹

Gómez Hermosillo coordinador oportunidades explicó que actualmente el Programa atiende, a nivel nacional, a más de 21 millones de mexicanos, de los cuales cuatro millones 300 mil son becarios de tercer grado de primaria hasta media superior, lo que ha demostrado que las acciones de este Programa del Gobierno Federal han contribuido a reducir la desigualdad educativa, especialmente entre las mujeres quienes ahora tiene más oportunidades que en años anteriores. En materia de salud y alimentación los suplementos alimenticios que Oportunidades brinda a niños de 12 a 36 meses de edad han permitido que estos incrementen su talla y peso en un 16 por ciento, en tanto que los menores de cinco años han aumentado su resistencia a las enfermedades en un 12 por

⁴¹ Véase. Publicación de la Sedesol ,la unión año II numero 6 julio de 2003.

ciento, lo que representa una cobertura de más de un millón 500 mil menores de cinco años en control nutricional ... Cabe recordar que en 2002 la distribución de suplementos alimenticios a menores de dos años aumentó de 52 al 78 por ciento, mientras que el porcentaje de mujeres embarazadas que recibieron atención médica prenatal fue del 97 por ciento en este mismo periodo, lo que demuestra la preocupación de Oportunidades por atender a la niñez aun antes de nacer. Con Oportunidades⁴² disminuye la desnutrición y aumentan las posibilidades de educación entre los niños beneficiarios del Programa, cumpliendo así con lo dispuesto por el Congreso de la Unión para atender a las familias en condición de extrema pobreza.

Oportunidades es el programa más importante de atención a quienes menos tienen, trabaja para que cuatro millones 240 mil familias en condición de pobreza extrema modifiquen sus vidas, y calidad de vida en una visión de mayor equidad y justicia, ya que son familias que viven en las zonas urbanas y rurales más distantes y más desfavorecidas.

En el mes de agosto de 2003 se incorporaron 173 mil 339 familias al programa Oportunidades ... el apoyo a las familias se basa en la corresponsabilidad de los beneficiarios y de todos los actores que participan en este proceso: gobierno federal, estatal y municipal, así como los sectores de salud, educación y desarrollo social, ya que sólo a través de la acción conjunta entre instituciones se podrán incrementar los niveles de vida y propiciar mejores horizontes a los hogares en Oportunidades. En esta primera fase de incorporación realizada durante el mes de

⁴² Boletín de prensa. DID/017/003. 29 de abril de 2003.

agosto abarcó 16 mil 958 comunidades de mil 939 municipios en los 31 estados del país, con lo que se logró mantener el Padrón del Programa y consolidar los beneficios que reciben cuatro millones 240 mil familias.⁴³

Oportunidades atiende en la actualidad a cerca de 3.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema residentes en 70,000 localidades rurales, semiurbanas y urbanas en 31 estados del país, y para finales de este años se planea rebasar la atención de 4.2 millones de familias.

Entre la población que vive en condiciones de pobreza, los niños y niñas representan la mayor parte, numerosos estudios han demostrado que las familias pobres tienen un mayor número de hijos que las familias no pobres. Uno de los principales objetivos de Oportunidades es mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación, particularmente de los niños y niñas y sus madres, es por ello que el programa se centra principalmente en estos sectores de la población.

⁴³ Puede consultarse el Boletín informativo DID/026/03.Sedesol , 26 de agosto de 2003.

4.3 Apoyos y beneficios.

El programa entrega apoyo económico para la educación, alimentación y salud.

Las becas educativas y el apoyo monetario directo se entregan invariablemente en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa : El monto económico para alimentación vigente para el semestre enero-junio 2003 es de \$155.00 (ciento cincuenta y cinco pesos) mensuales por familia

q En alimentación:

Se incluye un apoyo monetario fijo mensual para que con esos recursos económicos, mejoren el consumo de alimentos, así como suplementos alimenticios. Los apoyos se entregan directamente a la madre de familia, esto debido a que el programa va dirigido a las madres jefas de familia, lo que se podía recibir en una familia sumando becas y ayuda alimentaria eran 750.00 en el mes de abril de 2000, para hacerse acreedor a este apoyo monetario se tendrá que asistir a las pláticas educativas y citas medicas que le hayan programado.

Los suplementos alimenticios se entregaran⁴⁴ :

Niñas y niños de entre 4 meses y 23 meses de edad;

⁴⁴ Véase. Reglas de operación , 8 de mayo de 2003.

Niñas y niños de entre 2 y 5 años que presenten algún grado de desnutrición. En este caso, una vez alcanzado el peso normal de acuerdo con la edad, se debe continuar con la vigilancia nutricional mensual y con la administración del suplemento. Para registrarlo como un niño recuperado y suspender la entrega del suplemento, el peso del niño debe permanecer normal de acuerdo con la edad durante seis meses continuos; Mujeres embarazadas, y Mujeres que lacten a sus hijos, por un periodo de hasta un año.

Para ello es necesario la intervención del sector salud, que es la encargada de llevar un control y registro de los suplementos proporcionados a los beneficiarios del Programa oportunidades, por cada unidad médica, la Secretaría de Salud lleva a cabo un reporte de la información sumaria de los suplementos, que entregara a la Coordinación Nacional cada dos meses por cada estado. La Secretaría de Salud es también la responsable de la adquisición, distribución y entrega de los suplementos alimenticios aunado con las instituciones de salud participantes, calcula anualmente su volumen, distribución y entrega, revisándolo periódicamente con base en la información proporcionada por la Coordinación Nacional sobre el número y ubicación de las familias beneficiarias.

q **En educación:**

El apoyo consiste en, un apoyo de tipo económico (se proporciona básicamente para evitar la deserción de los alumnos que viven en condiciones de pobreza) para que los hijos o hijas de los beneficiarios, asistan a la escuela, así como para

la compra de útiles escolares para niños y jóvenes menores de 22 años desde tercero de primaria hasta tercero de bachillerato, otorgándoles becas a los jóvenes y niños que acudan regularmente a la escuela. Además el monto de las becas son creciente, dependiendo del nivel y grado que estén cursando.

En el nivel básico los montos son iguales para las niñas y los niños, empiezan a aumentar en el nivel medio básico, y media superior los montos de las becas educativas son mayores, para las niñas y mujeres, aumentan dependiendo del grado que estén cursando. El monto de los apoyos es mayor en las mujeres, que en los hombres, esto porque se dice que son ellas las que padecen mas la pobreza y son las vulnerables, además que son las mujeres las que desertan mas que los hombres, sobre todo desde el tercero de primaria.

El monto de los apoyos para becas educativas durante el semestre enero-junio 2003 se detalla en el cuadro siguiente:

MONTOS EDUCATIVOS

	DE ENERO –JUNIO DE 2002
PRIMARIA	
NINOS Y NINAS	
TERCERO	\$ 105.00
CUARTO	\$ 120.00
QUINTO	\$ 205.00
SECUNDARIA	
NIÑOS	

PRIMERO	\$ 300.00
SEGUNDO	\$ 315.00
TERCERO	\$ 335.00
NIÑAS	
PRIMERO	\$ 315.00
SEGUNDO	\$ 350.00
TERCERO	\$ 385.00
EDUCACION MEDIA SUPERIOR	
HOMBRES	
PRIMERO	\$ 505.00
SEGUNDO	\$ 545.00
TERCERO	\$ 575.00
MUJERES	
PRIMERO	\$ 580.00
SEGUNDO	\$ 620.00
TERCERO	\$ 655.00

Fuente: Diario Oficial de la Federación, sección 16. 8 de mayo de 2003.

En cuanto a los útiles escolares se refiere, los becarios de primaria reciben un apoyo económico o un paquete de útiles escolares dos veces al año, durante el ciclo escolar. El apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar 2002-2003 fue para cada uno de los becarios entre tercero y sexto grados de primaria que no reciben paquete de útiles escolares es de \$135.00 (ciento treinta y cinco pesos M.N.). Todos los becarios de educación primaria reciben un apoyo de \$65.00 (sesenta y cinco pesos M.N.) por concepto de reposición de útiles.

Para los becarios de secundaria y educación media superior, solo reciben un apoyo anual para la adquisición de útiles escolares es de \$250.00 (doscientos cincuenta pesos M.N.), los cuales se entregan en una sola exposición. Los apoyos monetarios directos que recibe la familia varían conforme al número de becarios, a su permanencia y avance en los diferentes niveles escolares. Su entrega requiere el cumplimiento de las responsabilidades de cada familia.

Los Montos e integración de los apoyos diferidos se componen de la siguiente forma:

Los becarios de tercero de secundaria y aquellos que cursen la educación media superior, podrán acumular en total hasta un máximo de 3000 puntos determinado por la Coordinación Nacional, de acuerdo al siguiente esquema:⁴⁵

Si estudian en servicios educativos en los que la educación media superior se curse en tres años, de acuerdo con el plan de estudios correspondiente:

3° de secundaria	300 puntos
1° de bachillerato	600 puntos
2° de bachillerato	900 puntos

⁴⁵ Para este caso puede consultarse , el Diario Oficial , 8 de mayo de 2003

3° de bachillerato	1,200 puntos
--------------------	--------------

Si estudian en servicios educativos en los que la educación media superior se curse en dos años, de acuerdo con el plan de estudios correspondiente:

3° de secundaria	300 puntos
1° de bachillerato	1500 puntos
2° de bachillerato	1,200 puntos

Si estudian en servicios educativos en los que la educación media superior se curse en cuatro años, de acuerdo con el plan de estudios correspondiente:

3° de secundaria	300 puntos
1° de bachillerato	450 puntos
2° de bachillerato	450 puntos

3° de bachillerato	600 puntos
4° de bachillerato	1,200 puntos

La Coordinación Nacional informará a cada beneficiario, a través de las instituciones liquidadoras o por sí misma, la cantidad de puntos acumulados en el fondo y el máximo que podrá acumular si continúa estudiando.

Los recursos federales que respaldan los puntos acumulados por los becarios se depositarán en una cuenta concentradora en la Fiduciaria, del fondo hasta su aplicación la coordinación nacional forma parte de este fideicomiso y entrega al mismo el padrón activo de los becarios, la cual se realizará de conformidad con las opciones de la Plataforma de Oportunidades especificadas en el numeral 6.6. De los Procesos Generales para la Operación. Sin embargo el padrón deberá ser analizado cada seis meses. Si el becario cumple con todas las obligaciones y requerimientos del Programa y concluye sus estudios de nivel medio superior antes de cumplir los 22 años, los puntos que acumuló se convertirán en dinero en efectivo, de acuerdo a la tasa de conversión que se haya establecido para cada año, el cual será depositado en una cuenta de ahorro personalizada. A partir de ese momento, el beneficiario acumulará en dicha cuenta, los intereses generados por su ahorro. La coordinación nacional elaborará anualmente el monto de los puntos acumulados por el becario, el valor que representan, sin embargo estos cálculos serán aprobados por la secretaría de hacienda y crédito público.

La tasa de conversión de los puntos será revisada y publicada anualmente por la Coordinación Nacional, a más tardar el 30 de abril, y dependerá de la disponibilidad presupuestal y de su actualización de acuerdo al Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, del número de beneficiarios elegibles para recibir el apoyo. Para el año 2003, la tasa considerada será de un peso por cada punto acumulado.⁴⁶

Bajo estos lineamientos nace lo que hoy es **jóvenes con oportunidades o el componente patrimonial**. Que son los becarios que terminaron su educación, antes de los 22 años y que sus puntos se han convertido en dinero han quedado ahorrados. Esto se hace con la finalidad de que el becario egresado pueda ingresar a un nivel de educación superior o ha opciones productivas, vinculadas al sistema de ahorro y crédito popular, a una vivienda digna, para que tenga una mayor y/o mejor protección de seguridad social o simplemente ahorrar el dinero que se le acumuló.

q **En salud:**

Trata de disminuir la mortalidad, morbilidad, reducir los niveles de la fecundidad⁴⁷ aumentar la esperanza de vida de los beneficiarios de programa oportunidades,

⁴⁶ Véase. Diario oficial de la federación sección 17. 8 de mayo de 2003

⁴⁷ Dentro de las reglas de operación no se dice que la fecundidad sea un problema prioritario de atender en el programa OPORTUNIDADES, sin embargo esto queda claro cuando dentro de las pláticas se habla sobre cuestiones reproductivas y uso de métodos anticonceptivos.

además pretende incrementar la calidad de vida a dicha población. Proporcionándoles un paquete básico de cuidados de salud de acuerdo a los integrantes del hogar o familia, además de la atención médica y pláticas de salud para toda a la familia en la clínica de su unidad o centro de salud mas cercano a su domicilio, referentes cuestiones reproductivas (planificación familiar), así como también medidas preventivas además de la preparación de alimentos con higiene, también están encargadas de vigilar el embarazo, atender el parto ,puerperio(después del embarazo), atención al bebe, aplicación de vacunas necesarias para todos los niños y niñas, en caso de gravedad y de operaciones los médicos encargados tienen la responsabilidad de enviar al paciente a los hospitales de primer nivel o segundo nivel según sea el caso.

El paquete básico de salud tiene como estrategias:

- Ø Prevenir la desnutrición de los niños desde su gestación, hasta un poco después de su nacimiento.
- Ø Trabajar sobre la oferta de salud para después poder, satisfacer la demanda adicional.
- Ø Asistir mensualmente a las pláticas de salud.
- Ø Fomentar el auto cuidado, mediante la comunicación educativa.

Los servicios médicos y de salud están proporcionados básicamente por IMSS- oportunidades, y dependencias del IMSS y salubridad y el sistema SSA. Para

formar parte de este servicio, el beneficiario tiene que registrarse en la unidad medica mas cercana o la que le corresponda en su comunidad y cumplir con el calendario programado por parte del personal de enfermería y médico de unidad.

Todos los servicios de salud que prestan las instituciones del programa son gratuitos para los beneficiarios de oportunidades. Con la finalidad de los beneficiarios adquieran conciencia de auto cuidado y acciones preventivas. Las acciones de paquete básico, centran su atención en la población más vulnerable como son los niños y las mujeres embarazadas. Todos estos beneficios están condicionados e implican una cierta responsabilidad por parte de los que han aceptado el programa, el incumpliendo de algunas de las responsabilidades lo llevará a que se les suspenda las apoyos que les proporciona el programa.

Al aceptar ***oportunidades*** te comprometes básicamente a:

- Ø Apuntar a tus hijos a la escuela y vigilar que cumplan con la asistencia a ellas.
- Ø Asistir a las pláticas de salud que te proporcionan las instituciones correspondientes.
- Ø Utilizar el poyo económico, para la compra de alimentos o la mejora de tu vivienda.
- Ø El becario se compromete a asistir periódicamente y regularmente a clases.
- Ø Asistir a citas que te da tu unidad medica.

4. 4 Operación del programa.

Para la operación del programa se ha puesto énfasis, en las tres instancias de gobierno, federal, estatal y municipal. Fomentando a este último a través de el convenio de desarrollo social, para que en coordinación ayuden a identificar las localidades con graves problemas de pobreza, y así dar solución a las problemáticas sociales existentes.

En el ámbito federal es, donde se establecen las reglas de operación del programa y se aportan los recursos para la operación del mismo, participa también la Sedesol como coordinadora general del programa. El programa cuenta con un **consejo nacional**, cuyo presidente es la Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, en donde participan de manera conjunta distintas Secretarías como la Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los secretarios de las tres secretarías fungen como secretarios propietarios. El **consejo técnico nacional**, básicamente esta conformado los subsecretarios de las secretarías SSA, SEP, SHCP, tiene como presidente al subsecretario de desarrollo social y humano de la Sedesol, este consejo cuenta con cinco vocales, cuatro de ellos propietarios y un suplente, dentro del consejo también participa el director general del instituto mexicano del seguro social (IMSS), el secretario suplente y el coordinador del programa *oportunidades* fungen como órganos de control del

consejo. El consejo se apoya en un **comité técnico** integrado también por representantes de las secretarías SSA, SEP, SHCP, IMSS y opera bajo su reglamento interno. **La coordinación nacional**, es la encargada de recabar la información necesaria para la incorporación de familias al programa.

Ø Lo hace primero a través de los datos que le proporciona conapo, lo que es conocido como áreas geográficas básicas e índices de marginación, de esta forma selecciona las zonas altamente marginas o con graves problemas de pobreza. Se localizan las zonas en base a los niveles de pobreza, tomando datos por localidad e identificando las comunidades o municipios y/o ciudad las cuales llegara el programa. Con base a esta selección y focalización se verifica el acceso y la capacidad de atención de los servicios de salud, educación.

Ø Segundo identifica las condiciones de pobreza a través de **células**, que son datos socioeconómicos de las familias potencialmente beneficiadas por oportunidades, en la que se incluyen datos como la estructura del hogar, número de habitantes en la familia, sexo, edad, escolaridad, lengua, condición de trabajo, salario percibido, monto de ingreso, tipo de vivienda y características, propiedad y uso de la tierra, migración, estos datos se recaban a través de visitas domiciliarias o a través de **módulos**, si se realiza la información a

través de módulos, posteriormente se hacen las visitas domiciliarias, se identifica el hogar (**cedula de verificación**), es el instrumento utilizado para verificar visualmente la información proporcionada.

Una vez que se ha verificado que el beneficiario cumple con las características de pobreza, se procede a la incorporación de las familias al registro **en el padrón activo de beneficiarios**, una vez registrado en el padrón se pide nombrar a un **titular**, que debe ser la jefa de familia, que será la encargada de recibir los apoyos mensualmente, siendo estos, los económicos, alimenticios, y de salud.

Al decidir ser beneficiario de oportunidades, te comprometes a ciertos compromisos como, inscribir a tu(s) hijo(s) a la primaria secundaria, vigilar que asistan todos los días a clases, registrarte en la clínica de salud o unidad de salud que te corresponda, asistir a las consultas que les programa el médico y/o enfermera y a las pláticas de salud que realiza el médico y el personal de enfermería, utilizar el dinero que reciben para comprar alimentos para la familia o para hacer mejoras a su casa, si la familia beneficiada no cumple los compromisos mencionados, y no existe la corresponsabilidad puede suspenderse del programa de manera temporal o definitiva según sea el caso.

Cuando el alumno becado haya faltado varias veces en un mes sin justificación el apoyo alimentario cuando no cumplan todos los beneficiarios a la cita que aparece en la cartilla familiar, cuando los beneficiarios no asistan a recibir apoyos económicos o de salud durante tres bimestres o cuando los alumnos

reprueben 2 años el ciclo escolar, por vender los apoyos alimenticios, si después de tres años no pides reincorporación al padrón y cuando dejas de ser pobre.⁴⁸

Pueden recibir el apoyo económico y el beneficio en salud por tres años, al terminar este periodo, pueden pedir su reincorporación (desertificación) al padrón, para ello es necesario nuevamente evaluar la condición socioeconómica.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos del programa se crearon los **comités estatales**, que ayudan para mantener la operación del programa. **Los comités regionales** con enlace municipal, en donde las autoridades municipales tienen una amplia participación en la revisión de las zonas que presentan marginación y pobreza dentro de su municipio, además de nombrar al personal que le servirá de apoyo y enlace para dar seguimiento a la operación de *oportunidades* a nivel local, de gran importancia resulta el **comité de promoción**⁴⁹ que es a lo que antiguamente se conocía como promotora, que son los encargados de avisar los casos importantes, estará en contacto con los representantes del ayuntamiento encargado de *Oportunidades*, con quien debe ponerse de acuerdo para vigilar que *Oportunidades* se cumpla, este comité es nombrado por medio de una asamblea comunitaria donde participan los titulares del programa, siendo los encargados de elegir al comité, se reúnen por lo regular cada mes para recibir capacitación y exponer comentarios sobre el programa. Cada mes se reúne el

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación 8 de mayo de 2002, Pág. 17

⁴⁹ En el anterior programa Progresas, se hablaba de promotora comunicaría, este comité de promoción tiene las mismas funciones que tenía la promotora comunitaria, se siguen las mismas características para los miembros del comité, prestigio en la comunidad, desempeñan su labor sin remuneración.

comité técnico estatal y el comité técnico regional con enlace municipal, para discutir sobre las quejas y denuncias presentadas sobre el programa. Esta reunión participa la jurisdicción sanitaria, IMSS- solidaridad, IMSS-oportunidades, representantes de primarias, secundarias y bachilleratos y tele bachilleratos con el fin de evaluar la operación del programa.

Los elementos antes mencionados forman parte de la operación instrumental del programa. Sin embargo lógica operacional del programa esta diseñado en base a transferencias monetarias directas y parte de los siguientes supuestos.

- 1) reduce los costos administrativos de transferencia, los beneficios llegan de manera directa y pronta a las personas beneficiadas.
- 2) Se apoyan en prácticas y valores individuales, los requisitos pueden ser fácilmente cubiertos, salvo acreditar que se forma parte o se pertenece aun grupo pobre o marginado.
- 3) Se parte del supuesto que la entrega de dinero, fomenta la economía local, e incrementa las prestaciones privadas de servicios que prácticamente estaban bajo la responsabilidad del estado.

4.5 Evaluación y resultados del programa.

La evaluación del programa, se realiza a través de la evaluación de impacto, evaluación operativa y la evaluación externa.

La evaluación se centra en el análisis de los resultados del programa, así como de la operatividad del mismo. La evaluación se centra en 8 tópicos que consisten en:

Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, evaluar los resultados al corto, mediano y largo plazo, localizar las sinergias dentro del programa, verificar y analizar la operación del programa, aportar elementos para el mejoramiento del programa, se realizan también propuestas de política social, así como adecuaciones al programa

En la evaluación de impacto se evalúan los temas relacionados de impacto en la educación de los niños, niñas, salud y estado nutricional de los integrantes de las familias y la dinámica de consumo la condición de la mujer, la participación comunitaria y la eficiencia de la focalización de apoyos del programa y la situación de pobreza en la que se encuentran los miembros de la familia beneficiada por el programa , todo esto con la finalidad de medir y analizar los efectos positivos y negativos que pueda tener la implementación del programa, al corto ,mediano y largo plazo.

La evaluación operativa es la encargada de evaluar la eficacia y eficiencia del programa, analiza los resultados derivados de la operación del programa, se encarga de revisar el papel que desempeñan los diversos actores que participan en el programa, analizan factores operativos ligadas a las bajas que se presentan en el padrón de oportunidades, revisa insumos necesarios para la adecuada operación del programa .

La evaluación externa es independiente de la Sedesol, indesol y de la coordinación de desarrollo humano oportunidades, mas bien el análisis del programa queda a cargo de instituciones educativas y organismos nacionales e internacionales interesados en la materia.

La evaluación arroja los siguientes resultados:

Si bien es cierto que con el programa no logra combatir la pobreza, en su totalidad, también es cierto que se ha enfocado en algunas de las causas de la pobreza esto para tratar de contrarrestarla sobre todo en materia educativa y de salud.

Dentro del ramo educativo: es donde el programa ha tenido mayores resultados, sobre todo ,en la medida que ha dando impulso a los niños y jóvenes para que por lo menos terminen o continúen con su educación básica o media básica a través de becas educativas, en las zonas rurales, el número de jóvenes que termina la secundaria aumentó de 23% de los que va de 1997 al 2003.

En el primer año del otorgamiento de becas de educación media superior, la inscripción en el primer grado en zonas se incrementaron en promedio de 40 por ciento (40% para mujeres y 37.7 para hombres). En las zonas urbanas el monto fue de 6% por ciento en promedio. En el nivel medio superior, oportunidades provocó un incremento en la matrícula de 27 por ciento en zonas rurales y 6% por ciento en zonas urbanas.⁵⁰ Siguiendo los datos que nos proporciona la Secretaría de Desarrollo Social, puede notarse que hay un avance en materia educativa, sin embargo bajo las condiciones en las que vive el país (condición de pobreza), puede señalarse que estos resultados que ha dado el programa son insuficientes considerando el gran porcentaje de analfabetismo que prevalece en el país. Sin embargo en el informe de labores de la Sedesol dice que “antes del programa, la deserción escolar de las niñas a partir de la secundaria es tal que había 81 niñas por cada 100 niños inscritos. Con la intervención de oportunidades se incrementó a 90 niñas, por cada 100 niños. Oportunidades contribuye a disminuir el trabajo infantil 14 y 15 por ciento en niños y niñas, respectivamente, mediante los incentivos de becas”.

En la rama alimenticia, considero que sería difícil realizar un seguimiento adecuado sobre las condiciones nutricionales de cada persona, beneficiada del programa. El porcentaje de niños menores de dos años y de dos a cuatro años que están en control nutricional se incremento de 95 por ciento y de 90 a 96 por ciento, respectivamente, de enero de 20001 a junio de 20002... la proporción de

⁵⁰ Véase. Segundo informe de labores Sedesol, resultado principal de evaluación en 2002. México 2002

niños desnutridos de dos años que recibieron suplementos alimenticios creció de 52 a 78 por ciento de entre 2000 y 2002.⁵¹

En materia de salud también se presentan avances.

Debido a la introducción de oportunidades las consultas totales aumentaron 59 por ciento de 1997 a 2002, tubo un aumento de 49 por ciento en las consultas de nutrición para niños menores de cinco años así mismo, hubo un incremento de 18 por ciento en las consultas de planificación familiar, el peso de las tallas de los niños menores de tres años mejoró 16 por ciento, se incrementó el porcentaje de mujeres embarazadas en control prenatal de 93 a 98 por ciento entre 2000 y 2002, aumentó el porcentaje de mujeres embarazadas que reciben el suplemento alimenticio de 65 a 87 por ciento entre 2000 y 2002.⁵²

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

4.6 Conclusiones con respecto al programa e implicaciones políticas.

Oportunidades, es un programa que está diseñado para combatir la pobreza, va dirigido a una población objetivo específica (pobreza extrema). Sin embargo, los recursos no han llegado a los más necesitados, estos se centran en mayor medida en la pobreza moderada. Los recursos asignados al programa son insuficientes para atender a la población beneficiada y para atender sus necesidades por lo menos las básicas.

El programa oportunidades es de carácter asistencial lo es, pues ha sido diseñado no para combatir la pobreza, sino para paliar dichas problemáticas que de ella se desprenden, además de que este, fomenta la salida individualista a la pobreza, pues, no fomenta una participación real entre los pobres y/o beneficiados, la participación queda muy limitada a las asistencias las reuniones mensuales a su clínica de salud, a la vigilancia de los alumnos becados para que estos no abandonen la escuela y asistan regularmente a ella. El programa no es un programa integral que ataque las diferentes causas de pobreza, su acción queda limitada pues no toca de fondo los problemas de pobreza, el programa realmente no asegura que las familias en pobreza extrema tengan a su alcance oportunidades genuinas para satisfacer sus necesidades básicas, el programa no proporciona instrumentos que permitan a las familias pobres, salir de la pobreza o marginación.

Muchos de los planteamientos que se hacen en la reglas de operación del programas no se llevan a cabo y se quedan plasmados solamente en el papel, no realizan los esfuerzos de intervención como se especifica en las reglas de operación.

Con forme ha pasado el tiempo se ha presentado una notable mejoría, en cuanto a la instrumentalización y su diseño, presenta una mejor focalización, pues en gran medida se presentan dos focalizaciones para detectar a los posibles beneficiarios, estas focalizaciones son mas de recursos y no de estrategias. Sin embargo, es necesario reconocer que existe una mejor participación por parte de los beneficiados (en otro programas no han sido esto posible), el proceso de evaluación del programas ha mejorado, puesto que ahora, en comparación con otros programas como el COPLAMAR, se permite que instituciones externas a las dependencias gubernamentales (secretarías de gobierno) las realicen quedando estas a cargo por instituciones nacionales o extranjeras interesadas en el tema.

Es observable la mejor coordinación por parte del gobierno federal y las otras instancias de gobierno (secretarías de gobierno) para la implementación del programa, también se presenta una mayor coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales y municipales, a diferencia de otros programas en el diseño y medición del programa han participado gentes experta en la materia, de instituciones académicas mas reconocidas del país.

Oportunidades es un programa que no resuelve los problemas de pobreza de fondo, esto dado su carácter estructural, es un programa que ayuda a elevar el ingreso de manera temporal de las familias en pobreza y/o marginación sin embargo el programa no da solución definitiva a los problemas educativos, salud y nutricional. Las regiones donde se aplica el programa no hay cambios significativos en el empleo, ni en el nivel de los salarios, por lo que no rompe el círculo de la pobreza, las transferencias no alcanzan para comprar uniformes y zapatos, mejorar la alimentación, cubrir las cuotas escolares, las consultas, las medicinas y mejorar la vivienda en las regiones más pobres del país no se observan mejoras sustanciales principales en niños, adolescentes y jóvenes que tienen becas en oportunidades aun cuando ha habido un conjunto de variaciones en la participación económica de los hogares beneficiados de Oportunidades, esto en principio no responde a impactos directos del programa federal “en este sentido el programa oportunidades no parece haber propiciado un cambio en la vulnerabilidad .Y en contra de lo planteado en la matriz de vulnerabilidad, observamos que los niños, adolescentes y jóvenes becados por el programa no parecen haber disminuido su participación en actividades generadoras de ingreso.”⁵³

Todo esto señala que los programas han mejorado en su instrumentación y aplicación del mismo, sin embargo, estos programas aun en la actualidad siguen siendo utilizados para fines electorales, esto es en gran medida por que los pobres carecen de información suficiente con respecto al programas, son

⁵³ El Financiero 28 de abril de 2003. Pág. 62

influenciables y con poca participación, además existe entre ellos una gran dispersión, por su misma situación de pobreza son mas propensos a la vulnerabilidad, al control, a la manipulación de tipo político.

La forma de operar del Estado Mexicano, en materia de política social (entrega de dinero) a través de programas sociales como el oportunidades, fomenta una forma de crear clientelas políticas, para generar dependencia social, de esta manera financia políticas fundadas en el asistencialismo irresponsable, la alternancia en el poder, la competencia electoral y a través de ella ha encontrado nuevas rutas de credibilidad y gobernabilidad que han propiciado que las distintas ordenes de gobierno busquen ofrecer nuevos beneficios a través de sus políticas públicas y programas sociales que les otorga las instituciones de salud, educación y vivienda, de este modo en distintas partes de nuestro país, se ha buscado construir, diseñar y aplicar programas que den identidad a los gobiernos y que generan visibilidad de y presencia a su políticas sociales y al mismo tiempo son mecanismos que les permite competir con la licencia que les otorga el gobierno federal.

El programa oportunidades tiene una alta efectividad y rentabilidad política al corto y mediano plazo, la aplicación de este programa social genera una alta presencia y visibilidad de los gobiernos y /o autoridad que las aplican. Por otra parte, este tipo de programa individualista y paternalista, permite que el gobierno sea visto como alguien que realmente se interesa por los pobres, y a través de ella muestra un compromiso del gobierno con la población más necesitada.

Oportunidades es un programa que en el discurso, lo señalan como el programa para los pobres extremos, pero la finalidad de este programa no es la de satisfacer las necesidades a los pobres o combatir la pobreza, sino es la de legitimar al estado. La historia de los programas sociales, nos señalan que programas como el oportunidades han servido como medio de control social y como contenedores sociales para evitar conflictos.

En conclusión puede decirse que el objetivo planteado por el programa “lucha de la pobreza extrema” es un fracaso.

- ✓ Primero: por que el número de pobres no ha disminuido, al contrario de lo que afirma la ENGIH y la Sedesol.
- ✓ Segundo: por que los recursos del programa son insuficientes y no llegan a la población objetivo especificada en el programa.
- ✓ Tercero: porque los apoyos y beneficios son insuficientes y no proporcionan los instrumentos necesarios para que la población pobre salga de su condición.
- ✓ Cuarto: por que los programas sociales, en la actualidad siguen aplicándose y diseñándose no como un compromiso real para salir de la

pobreza y combatirla, sino la utilidad que le dan es de carácter político-electoral.

- ✓ Quinto: por que programas como el oportunidades sirven como medio de control social.

- ✓ Sexto: porque no existe una coordinación real por parte del gobierno federal y las otras instancias de gobierno. No existe un compromiso real sino formal por parte del gobierno federal para combatir la pobreza.

- ✓ Por que las líneas de acción plasmadas en las reglas de operación no se llevan a cabo.

- ✓ Por la poco participación de los beneficiados en programa social.

4.7 Propuestas para disminuir la pobreza.

A pesar del discurso pronunciado por el Gobierno de Vicente Fox, en el que recalca que para él y su gobierno, el desarrollo social constituye una de las principales prioridades nacional sin embargo, diversos acontecimientos y hechos demuestran que las prioridades son otras. Es por ello que sugerimos las siguientes cuestiones.

Para salir de los rezagos y pobreza que presenta el país, por lo menos deberá tomar en cuenta dos elementos.

- Cambios en la política social.
- Transformación política.

El sistema político mexicano requiere de una real transformación política en la que los partidos políticos entren en verdadero juego político y se les de cabida para poner en practica sus plataformas políticas de cada uno de ellos. Es necesario entonces favorecer a una vida política democrática para ayudar a crear las condiciones hasta ahora inexistentes de condiciones socioeconómicas suficientes para la población mexicana. La alternancia como cambio de gobierno ha consistido solamente en la sustitución del viejo grupo gobernante neoliberal por un nuevo grupo gobernante igualmente neoliberal. El cambio de gobierno como cambio en el sistema de partido mexicano no se ha traducido en un cambio real del sistema político

mexicano, de hecho varios de los pilares del sistema político corporativos siguen de pie, reciclados, pues la derrota electoral del régimen de partido de estado no significó su aniquilamiento. La llegada de un presidente distinto del partido revolucionario institucional no significó el arribo a la democracia, puede ser el comienzo de la transición a la democracia .

Asimismo, las consideraciones de los partidos políticos y de las ONG, en torno a los pobres y a la idea misma de ciudadano, puedan contribuir a proponer lineamientos y programas de acción para la relación de ciudadanos y para el diseño de política pública.⁵⁴

Por otra parte, habría que modificar la centralidad que ha tenido la institución presidencial en el ideario de conducción y usufructo político y electoral de los programas de combate a la pobreza, el mismo antídoto contra ello es la acotación del presidencialismo, darle mayor legalidad a la redistribución de su competencia a través de un nuevo federalismo y diversos programas centralizadores, y reivindicar el que la presidencia rinda cuantas :que se logre una suerte de *accountability* constitucional.⁵⁵

También se requiere que el gobierno federal trabajé conjuntamente con el legislativo para darle una mayor y mejor dirección a la política social para de el país.

⁵⁴ Véase combate a la pobreza en México : una geografía de exclusión . Jaime Preciado Coronado. Pag 310.

⁵⁵ *Ibíd.*, Pág 311

La pobreza es un tema abordado de manera multidisciplinario, resultaría interesante, que de cada disciplina se tomaran en cuenta las propuestas para salir del problema, para así poder reorientar la política social en el combate a la pobreza, los cambios en la política social, se deberán adecuar a las políticas públicas para la lucha contra la pobreza para ello es necesario, unificar las estrategias de política nacional, social e institucional .

En los cambios de la política social resulta interesante que el gobierno federal, diera continuidad a los planteamientos propuestos por el comité técnico para la medición de la pobreza para que a partir de los cambios propuestos por ellos se presenten cambios en la política social, aquí se deberán adecuar las políticas públicas para la lucha contra la pobreza y de esta forma el gobierno federal pueda implementar políticas sociales mas acordes a las necesidades del país.

Esta nueva política social deberá dejar el paternalismo y populismo, la política social debe ser un instrumento que capacite a los pobres para que estos puedan salir de sus pobreza y puedan insertarse al desarrollo del país.

Considerando que la pobreza se encuentra en mayor grado en las zonas rurales, es necesario desarrollar, diseñar y financiar proyectos productivos,

esto a su vez servirá para impulsar las economías locales, lo cual a su vez servirá para levantar el crecimiento económico del país, a la vez que proporcionara los empleo que se requieran en la zona.

Dichos proyectos productivos no deban ser uniformes para todo el territorio nacional, considerando de que cada estado, cada región y / o comunidad presentan distintas condiciones climáticas, distintas condiciones territoriales distintas necesidades y carencias, por tanto dichos proyectos productivos tendrán que adecuarse a la necesidades y condiciones de cada región, para su adecuada operación y realización, para ello se necesitará de la participación de todas las autoridades y de la Sedesol para que conjuntamente pongan en practica el conocimiento y fortalezcan el tejido social, también será necesario que se deje de ver al país como un país homogéneo, sino se debe considerar que México, tienen diferentes zonas, en las que los grados de pobreza son distintos, esto en gran medida podrá ayudar en la solución de el problema de la pobreza. Se requiere también que la nueva política social, participen todas las instancias de gobierno, llámese Presidente de la República, gobernadores y presidentes municipales, a gentes municipales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales para que ayuden a identificar a los más pobres y más necesitados que así lo requiera.

Ayudar a vigilar que los recursos lleguen a quien en verdad lo necesitan además de que cada instancia de gobierno deberá de participar en alternativas para la solución de la pobreza. La ciudadanía deberá también participar y a

través de sus necesidades es la que debe aportar soluciones, ya que es uno de los puntos clave para entender el por que de la verticalidad de los proyectos formulados por el gobierno han fracasado, la participación ciudadana ha quedado relegada a una simple consulta superficial, sobre sus necesidades y carencias y sobre lo que debe hacerse, esto de antemano encierra una implicación responsable de la sociedad civil.

Será también necesario revisar el *oportunidades*, programa emblemático para la lucha contra la pobreza extrema, oportunidades, en primer lugar se deberá centrar en la focalización, esto porque la focalización en un país como el mexicano , donde la pobreza extrema no se puede focalizar, porque forma parte de un fenómeno extendido.

- En segundo lugar será necesario poner mayor énfasis en el presupuesto asignado para el desarrollo social por lo que es altamente insuficiente para lograr los objetivos de la lucha contra la pobreza.
- En tercer lugar para sacar a los pobres de sus carencias será necesario transformar el modelo actual económico de crecimiento, esto debido a que el modelo actual no ha dado los resultados para la población del país, entonces es necesario dar mayor impulso al mercado interno que al externo. El fortalecimiento del mercado requiere incrementar la inversión

privada para la producción de bienes y servicios básicos⁵⁶ y así poder incrementar la demanda de empleo formal.

- En materia de empleo deberá dejarse de lado las políticas sugeridas por el Banco Mundial, que han sido empleadas y seguidas al pie de la letra.
- Para promover el empleo entre los pobres extremos es necesario un programa de empleo temporal con un pago de por lo menos dos salarios mínimos. Las actividades que habrá que privilegiar podrán ser el desarrollo de infraestructura y los servicios básicos de la comunidad, incluyendo el mejoramiento de las viviendas, obras de saneamiento y obras públicas en general.⁵⁷

⁵⁶ Los bienes básicos giran alrededor de los productos agropecuarios, los de las industrias...alimentaria ..bebidas ...textil...vestido. Desde el punto de vista productivo es fundamental la producción de bienes ,salario para el mercado interno como base de una estrategia de soberanía alimentaria y como eje de arrastre para la recuperación del campo.(véase Juan casting Pág. 56 , 1998.)

⁵⁷ Rendón y Salas. Pag 278, 1998.

Conclusiones.

El combate a la pobreza, es como nadar en mar turbulento, es además una tarea difícil de erradicar, por que cualquier avance realizado es discutible; mientras no se llegue a la meta, y profundizar y tomar medidas drásticas que eliminen verdaderamente este problema.

México es un país con graves y grandes problemas de pobreza extrema, profunda desigualdad social en la distribución de la riqueza y ningún programa social, será realmente eficiente, si no se logra un crecimiento económico y estabilidad al largo plazo.

Al revisar la aplicación del programa *Oportunidades*, vemos que no se han obtenido los resultados esperados, es decir, no se ha logrado erradicar la pobreza extrema; cabe señalar que conforme han pasado los años se ha presentado un incremento de la pobreza en sus distintas modalidades: Por ejemplo, en lo que respecta a los niveles educativos, salud, vivienda, permanecen sin ser atendidos, por lo que no han contribuido a mejorar realmente la situación ni la calidad de vida, o en el peor de los casos gran número de personas no tienen acceso a ellos. Los apoyos y beneficios otorgados por el Gobierno Federal realmente no han llegado a todos los pobres extremos, si no los beneficiados de dicho programa han sido por el contrario sólo han beneficiado a los pobres moderados. Ante esto la Sedesol deberá tener cuidado para la conformación del padrón de beneficiarios para lograr un mejor resultado. La pobreza es un problema

multidisciplinario, es por ello que para combatirlo, es necesario hacerlo desde diversos frentes de batalla, desde la educación, salud, vivienda, justicia distributiva, generación de empleo, así como en la elaboración de leyes y búsqueda de equidad. Y no solo a través de la implementación de programas sociales como el *oportunidades*.

En el campo económico se debe controlar el nivel salarial, inflación, y crear la políticas públicas necesarias y adecuadas para la solución de la pobreza. Los recursos y apoyos del programa han sido utilizados para fines electorales, aunque esto ya no sea tan abiertamente. Los resultados han sido los desvíos de recursos destinados al programa, para campañas políticas, haciéndose mal uso de los recursos de carácter económico y desviándolos del fin plasmado en las reglas de operación (el erradicar la pobreza extrema), esto por una parte propicia que no se cumplan las metas de dichos proyectos por lo que los compromisos de hacer accesible los servicios sociales de modo amplio y por otra parte el uso de los recursos públicos durante la implementación de los programas sociales son considerados por líderes políticos como un medio importante para reafirmar sus redes casiquiles y de poder y a través de estos se lleva a cabo la manipulación política de la gente que es beneficiada por dichos programas

La política social no debe ser ni paternalista, ni populista, sino un instrumento que capacite a la gente pobre, para que se integre al proceso económico de desarrollo. La política social a través de los programas sociales, debe reorientarse, pues hasta ahora sólo representa una solución no definitiva a los problemas de pobreza. No se debe olvidar que los programas actúan como elementos

complementarios de la política, pero para erradicar la pobreza se deben de tomar medidas mas extremas.

La adecuada elección de una política pública de combate a la pobreza debe de estar enfocada a la identificación de una mayor precisión posible de las personas más pobres y de la identificación de las personas que se encuentren realmente en tal situación.

Resultaría interesante, que los programas de lucha contra la pobreza se revisaran sobre todo el *oportunidades*: En primer lugar, su lógica de focalización en una país como México, donde la focalización resulta difícil, dado que la pobreza extrema no puede focalizarse y segundo, por que cualquier política social que quiera combatir la pobreza como mínimo, debe de promover la generación de empleos bien remunerados al menos. Se deben de revisar los programas tendientes a erradicar la pobreza, con el firme propósito de desaparecerla de México; aunque cabe señalar, la pobreza extrema no puede focalizarse del todo en este país por los pocos criterios o mecanismos que permiten identificar a los individuos verdaderamente pobres. Las cifras de pobreza son alarmantes, pero algunos políticos (funcionarios) tienden a maquillar cifras para dar un estado de aparente progreso; sin embargo, la falta de empleo bien remunerado la evidencian.

Ante la creciente pobreza y marginación de un importante sector de la población mexicana, se requiere una política social de estado, participativa e incluyente, en que sin dejar de lado los elementos de la economía de mercado, se revisen y

propongan nuevas alternativas para compensar sus imperfecciones y alcanzar un desarrollo equilibrado entre las regiones, reducir la desigualdad social y combatir eficazmente el fenómeno de la pobreza extrema.

Actualmente existen un gran número de programas sociales para atender la pobreza en sus distintos grados como son los servicios de educación asociados a desayunos y becas; salud; vivienda; fomento productivo y creación de empleo. Se requiere, en consecuencia una política social orgánica sustentada con importantes recursos públicos destinados a fines colectivos para poder sortear la etapa de la transición.

Bibliohemerografía.

Aguilar Villanueva Luis. Estudio Introdutorio. En Luis Aguilar Villanueva (Ed), El estudio de las políticas publicas, México; Purrua.

Aguilar Gutiérrez Gerardo. Ricos y pobres en México, 1984 a 1996. Evolución y causas de las desigualdades y pobreza en México, en el cotidiano Pág. 22-41.

Boltvinik Julio, conferencia impartida en la cámara de diputados para la comisión de desarrollo social, Mayo de 1999.

Boltvinik Julio. Pobreza y necesidades Básicas. Conceptos y métodos de medición. PNUD. Caracas. Junio 1990.

Boltvinik Julio. Pobreza en México, Realidades y políticas, en Bien Común y Gobierno ,No 71 Octubre de 2000 Pág. 5-22.

Banco Mundial (Reporte). Pobreza en el mundo. Washington D.C. 1991. Proyecto Regional para la superación de la pobreza.

Banco Mundial, Magnitud y reducción de la pobreza en América Latina, en comercio exterior. Vol. 42 No. 4.

Banco mundial "A comprehensive development agenda for the new era , síntesis escrita por Marcelo M.Giugale. Washington 2000.

Boletín informativo DID/026/03.Sedesol. 26 de agosto de 2003.

Boletín de prensa. DID/017/003.Sedesol. 29 de a abril de 2003.

Casas, R(et al) Políticas Sociales en los años 90 ,Varios Autores. México, Plaza y Valdez .

Casting Juan. Los precios de la producción en el modelo de acumulación mexicano , iztapalapa, año 2, num. 3 ,julio –diciembre ,1980.

CEPAL, división de desarrollo social (1992) "Focalización y pobreza : nuevas tendencias en la política social". Documento dentro del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la tercera conferencia regional sobre pobreza. Santiago de Chile . 23,24 de noviembre de 1990.

CONAPO. Evolución de la pobreza en México en la década de los noventas, México, 2002.

COPLAMAR. Necesidades básicas esenciales de México. Ed. Siglo XXI. 1982.

Cueli José. Dinámica del marginado I, Ed. alfombra mexicana.

Diario Milenio. 9 de febrero de 2003.

Diario oficial de la Federación. 8 de mayo de 2003.

Dresser Dennise. Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas, en el cotidiano No 76, Mayo-Junio 1996.

Edmunson Y sukhatme. 1990 ¿Food ang Hunger? . Economic Development and Cultural Change. Vol. 38 Num. 2.

ENIGH 2000 y a la ENIGH 2002 del INEGI.

El Universal.

El Financiero. 8 de julio de 2000, 7 de noviembre de 2002, 28 de abril de 2003, 19 de junio de 2003.

Fernández Oscar. Lo social y la política social. Ed Universidad de Costa Rica. 1998.

Flores Alonso Maria. Medición de la pobreza en México. Centro de estudios sociales y de opinión publica. México. 2000.

Fox Q. Vicente. Primer y segundo informe de gobierno. Poder Ejecutivo Federal.

Hernández E. L. La pobreza en México, en comercio exterior. Vol. 42 No 4, abril 1992.

Hernández E. L. Crecimiento económico y pobreza en México , UNAM. México 1992.

La Jornada. 23 de noviembre de 1999, 2 junio de 2000, 31 julio de 20001.

Laurell Assa Cristina. La política social neoliberal

Levy Santiago .“La pobreza extrema en México”: una propuesta política, en estudios económicos Vol. VI No 1, El colegio de México, 1991.

Levy Santiago. La pobreza en México, en Pobreza en México causas y políticas para combatirlas. ITAM-FCE.

Montiel Bernardo y José A. Cano. Presupuesto por programas en América latina.

Meseguer Xochilt. La política alimentaria y nutricional en México, en Estela Gutierrez y Enrique Valencia, en el debate nacional. UAG, México 1997.

Townsend Peter . Poverty in the United Kingdom, University of California Press. Berkely and Angeles, 1979.

Ortiz Hernández Luis (et al).Mortalidad infantil y desigualdad socio territorial en México , Series académicas, CBS , No 38 .UAM 1ª edición .2002.

Porra Rodrigo. "marginalidad y desarrollo", en las migraciones internas. Ed. Cardona. Editorial andes, Bogota; 1972.

Política Social en el discurso de los tres Candidatos...En Bien Común Y Gobierno. Año 6, No 62, Abril, 2000.

PNUD. Documento Técnico y declaración regional sobre la pobreza, febrero de 1989.

Pérez Franco. Aminabad Rafael. Del Desarrollo Social al Desarrollo Humano ¿cambio de nombre o nueva visión ?. en Bien común y gobierno. Diciembre 2000-Enero de 2001 No 73 , año 7.

Porra Rodrigo. "marginalidad y desarrollo", en las migraciones intrenas. ed R Cardona. Editorial andes, Bogota; 1972.

Plan Nacional Desarrollo 20001-20006.

Plan Nacional Desarrollo Social 20001-20006.

Preciado Coronado Jaime. combate a la pobreza en México : una geografía de exclusión , en Enrique de la Garza(coord.), el debate nacional, UAG, México. 1997.

Rendón Teresa y Carlos Salas . Generación de empleos y políticas económicas para las mayorías , en Enrique de la garza (coord.) , políticas publicas. 1989.

Reglamento interior de la SEDESOL 20001-20006.

Salinas de Gortari Carlos. Quinto y sexto informe de gobierno. Poder Ejecutivo Federal.

Sedesol. Reglas de operación oportunidades 2001- 2003 y Sedesol(1999) reglas de operación 1999 ramo general 26.

Sedesol. Oportunidades para una mejor calidad de vida en; Programa Institucional Oportunidades 2000-2006.

Sedesol. En Oportunidades cruzada nacional, México .septiembre de 2002.

Sedesol. Segundo informe de labores y tercer informe de labores, México, 2003.

Sen k. Martya.: "Equality of What?", en Choice, Welfare and Meassurment. Mass, Blackwell & MIT Press, 1982, pp.367-382.

Sen k. Martya "Individual Freedom as a Social Commitment", en The New York Review, junio 14, 1990, pp. 49-54.

Sedesol. Publicación de la Sedesol mensual. la unión comunicación virtual .

Shteigar Martha(coord.). Políticas sociales para los pobres en América latina. Purrua. México 1999.

Towsend peter . Poverty in the United Kingdom, University of California Press. Berkely and Angeles.

Trejo Guillermo y Claudio Jones (coord.): Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. México, Cal y Arena-CIDAC, 1993.

Zermeño Fabiola N, Moisés Domínguez. Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión del progres, en el Cotidiano, Año 16 No 99 enero – febrero. Pág. 13-22.